LE

GOUVERNEMENT PARLEMENTAIRE

EN ANGLETERRE

BIBLIOTHÈQUE INTERNATIONALE DE DROIT PUBLIC

PUBLIÉE SOUS LA DIRECTION DE

MAX BOUCARD
Maître des requêtes
au Conseil d'État.

GASTON JEZE
Chargé de cours à la Faculté de droit
de l'Université d'Aix Marseille.

PARU :

I.— **Todd** (**A.**). Le Gouvernement parlementaire en Angleterre traduit sur l'édition anglaise de M. Spencer Walpole, avec une préface de M. Casimir Périer. Tome I, 1900, un fort volume in-18, broché................ 6fr. »
Relié (reliure de la Bibliothèque)........... 6 50

EN PRÉPARATION :

Todd (**A.**). Le Gouvernement parlementaire en Angleterre. Tome II.

Bryce (**J.**). La République américaine, édition française, revue et complétée par l'auteur, avec une préface de M. E. Chavegrin, professeur de droit constitutionnel à la Faculté de droit de l'Université de Paris. Quatre volumes in-8.

Laband (**P.**). Le Droit public de l'Empire allemand, édition française, revue et corrigée par l'auteur, avec une préface de M. F Larnaude, professeur de droit public à la Faculté de droit de l'Université de Paris. Quatre volumes in-8.

Wilson (**W.**). Le Gouvernement congressionnel. Un volume in-18.

BIBLIOTHÈQUE INTERNATIONALE DE DROIT PUBLIC
PUBLIÉE SOUS LA DIRECTION DE

MAX BOUCARD
Maître des requêtes au Conseil d'Etat.

GASTON JEZE
Chargé de cours à la Faculté de droit
de l'Université d'Aix Marseille.

LE GOUVERNEMENT PARLEMENTAIRE EN ANGLETERRE

PAR

A. TODD

Traduit sur l'édition anglaise de
M. SPENCER WALPOLE.

Avec une préface
DE
CASIMIR-PÉRIER

PARIS
V. GIARD & E. BRIÈRE
LIBRAIRES-ÉDITEURS
16, rue Soufflot, 16

1900



PRÉFACE

Cette traduction du livre de « Todd Walpole » n'est pas une publication isolée ; elle n'est qu'une partie d'un tout. D'autres ouvrages sur le droit constitutionnel anglais, sur le droit public de l'empire allemand, sur le gouvernement des Etats-Unis seront traduits cette année même.

Cet ensemble de publications répond à une vue de l'esprit.

Quand on veut étudier le mécanisme constitutionnel des pays étrangers, il est dangereux de ne prendre qu'un seul terme de comparaison ; on risque de le mal choisir et de ne pas voir tout de suite que la diversité des appellations et des pratiques tient souvent moins à la divergence des principes qu'à celle des caractères, des tempéraments et des mœurs.

La législation comparée, surtout quand il s'agit des institutions fondamentales des Etats, doit multiplier ses recherches et ses exemples ; je félicite les auteurs de cette série de traductions, de l'avoir

compris. Soutenus par le seul sentiment du devoir, ils n'ont pas reculé devant une lourde tâche. Ces études peuvent être un guide, aussi bien pour l'intelligence des lois d'un pays que pour les réformes à y apporter ; elles sont encore un enseignement, même quand elles provoquent cette conclusion, qu'il ne faut pas comparer.

Dans la conception des systèmes de gouvernement, l'imagination a été féconde en France et nous avons eu beaucoup de Sieyès depuis plus d'un siècle. Nos expériences constitutionnelles se sont faites un peu au hasard : à côté d'un édifice brusquement renversé, nous en avons élevé un autre sous forme de protestation ou de revanche ; le pays qui a eu la gloire de proclamer les plus généreux principes, n'y est pas constamment demeuré fidèle et ne s'est pas toujours montré capable de les appliquer.

Nous avons parfois voulu copier l'étranger, mais sans le bien connaître, et, d'ordinaire, en nous oubliant nous-mêmes. Il ne suffit pas de ficher en terre une plante exotique pour qu'elle y prenne racine.

Rien n'est plus dangereux que l'étude des organisations politiques étrangères réduite à une notion superficielle ou à la lecture des textes ; l'esprit français se laisse aisément séduire par une abstraction ; il attache aux mots une puissance magique ; il s'empare d'une formule, sans savoir

exactement ce qu'elle devient dans l'application, ni comment elle est comprise dans un pays qui n'a ni notre etat social, ni nos mœurs politiques, qui n'a pas procédé par recommencements ni par soubresauts et qui, tout en respectant certains principes, les a sans cesse rajeunis et accomodés aux exigences de l'esprit public. C'est l'histoire de la Constitution anglaise ; c'est à peu près celle des institutions des Etats-Unis. Nous nous étonnons, nous nous impatientons, nous autres, si presque au lendemain du jour où nous essayons une forme nouvelle de gouvernement, nous ne voyons pas fonctionner à souhait tous les rouages du mécanisme, et nous brisons parfois la machine avant de nous donner le temps d'apprendre à la faire marcher.

Il n'y a pas de pays auquel il soit plus utile d'enseigner les évolutions successives et souvent lentes des autres nations vers la liberté ; l'impatience politique est une sorte d'égoïsme mal compris, qui compromet l'avenir et trouble le présent ; la patience résignée et inerte est le prélude de tous les despotismes ; les nations libres et dignes de l'être travaillent sans cesse à se constituer ; elles regardent autour d'elles, non pour imiter servilement les autres, mais pour s'inspirer de leurs exemples ; elles apprennent tout à la fois à connaître l'étranger et, par comparaison, à se mieux connaître elles-mêmes.

Quand on aura lu les deux volumes de « Todd Walpole », on pourra se convaincre que la pratique du gouvernement parlementaire repose en Angleterre sur les traditions et les mœurs. Quoique l'individualisme y soit plus puissant et plus actif que chez nous, il s'incline et s'efface devant les nécessités politiques, c'est la Chambre des Lords, la Chambre des Communes, qui sont des unités et des êtres indivisibles ; l'initiative individuelle s'est volontairement limitée, pour respecter l'exercice régulier du pouvoir exécutif. Et ce n'est pas un respect de convention, c'est un respect réfléchi qui obéit au sens pratique des choses.

S'il est admis que « le gouvernement parlementaire n'est pas un artifice politique moderne, pour « substituer la suprématie du Parlement à celle de « la Couronne » (Vol. I[er], chap. I[er]) ; si l'on proclame que « considérer les ministres de la Reine « comme un simple comité du Parlement, c'est négliger le fait important qu'ils représentent aussi « le pouvoir exécutif de la couronne et de la nation » (Vol. II, IV[e] partie, chap. I[er]) ; c'est que, l'expérience l'a démontré, les propositions de lois émanées de l'initiative individuelle des membres du Parlement n'aboutissent pas et que les réformes sérieuses sont conçues par ceux qui ont à la fois les éléments essentiels de l'information préalable, la responsabilité morale et l'action. L'intérêt d'un

parti constitué impose silence à l'amour-propre égoïste et aux velléités de réclame électorale. Ce sont d'excellentes leçons.

Les mœurs politiques se changent moins facilement et moins vite qu'un texte, même constitutionnel ; mais c'est la plus noble tâche des gouvernements et des hommes politiques de se réformer eux-mêmes, avant d'être des réformateurs ; leur devoir est tout à fois de servir d'exemple et, en adaptant les lois aux mœurs, d'exiger sans cesse quelque chose de plus de l'intelligence et de la moralité publiques.

Montesquieu a dit : « Les lois politiques doivent « être tellement propres au peuple pour lequel elles « sont faites que c'est un très grand hasard si celles « d'une nation peuvent convenir à une autre ». En regardant autour de nous, ce que nous trouverons, ce n'est pas un gouvernement tout agencé prêt à fonctionner en France, mais nous apprendrons une méthode de travail politique et nous constaterons, à l'aide des faits que le progrès, en matière d'institutions, ne consiste pas à copier même ceux qui ont le mieux réussi à concilier l'autorité et la liberté, mais à mettre les lois fondamentales en harmonie avec les traditions, les mœurs et l'esprit publics.

CASIMIR-PERIER.

TABLE DES ABRÉVIATIONS

EMPLOYÉES DANS LES NOTES.

Ad. and Ell.........	Adolphus and Ellis Queen's Bench Reports.
Adolphus...........	History of England under George III.
Am. L. Rev........	American Law Review.
Ann. Reg...........	Annual Register.
Best and Smith	Queen's Bench Reports.
Bisset..............	The Commonwealth of England.
Black. Mag....	Blackwood's Magazine.
Blackstone...... ...	Commentaries on the Law of England.
Bro. and Bingham.	Broderip and Bingham's Common Pleas Reports.
Brod. and Freem's Judgments.......	Broderick and Freemantle's Ecclesiastical Cases.
Broom Leg. Max...	Legal Maxims.
— Const. Law......	Constitutional Law.
C. and B.......... ..	Common Bench Reports.
Campbell's Chan...	Lives of the Lord Chancellors.
Can. Sess. Pap......	Sessional Papers of the Dominion of Canada.
Chitty Prerog.......	Prerogative Law.
Clode Mil. Forces...	Clode Military Forces.
Com................	The Commons.
Com^e^................	Committee.
Com. Dig...........	Comyn's Digest of the Laws of England.
Com. Jour..	Journals of the House of Commons.
Com. Pap...........	Sessional Papers of the House of Commons.

Con. Rev.	Contemporary Review.
Cooley Const. Lim..	Constitutional Limitations.
Cox Ant. Parly. Elec.	Ancient Parliamentary Elections.
— Inst.............	Institutions of the English Government.
De Lolme Const....	Constitution of England.
Dicey...	The Privy Council.
Dub. Rev..........	Dublin Review.
Ed. Rev...........	Edinburgh Review.
Ell. and B.........	Ellis and Blackburn's Queen's Bench Reports.
Ency. Brit.........	Encyclopædia Britannica.
Fin. Reform Alm...	Financial Reform Almanac.
Forsyth Const. Law	Cases and Opinions on Constitutional Law.
Fort. Rev..........	Fortnightly Review.
Fost. and Fin......	Foster and Finlason Nisi Prius Reports.
Fras. Mag.....	Fraser's Magazine.
Freeman.....	Norman Conquest.
H. of C............	House of Commons.
H. of L............	House of Lords.
H. of Rep.........	House of Representatives.
Hale...............	Pleas of the Crown.
Hallam's Const.....	Constitutional History of England.
Hans. D...........	Hansard's Debates.
Hats. Prec.........	Hatsell's Precedents of Proceedings in the House of Commons.
Hawkins P. C......	Pleas of the Crown.
Hearn, Govt. of Eng.	Government of England.
Inst...............	Coke's Institutes.
Int. Rev...........	International Review.
Irish Stat. Soc. Jour.	Irish Statistical Society Journal.
Kemble............	The Saxons in England.
Knight............	History of England.
L. R. App. Cases...	Law Reports Appeal Cases.
— Prob. Div.	— Probate Division.
L. T. Rep. N. S.....	Law Times Reports, New Series.
L. Can. J..........	Lower Canada Journal.
Law Mag. N. S.....	Law Magazine, New Series.
Lewis Admin......	Administrations of Great Britain.
Lord's Pap........	Sessional Papers of the House of Lords.

Mac. Mag...........	Macmillan's Magazine.
Mac. et G...........	Macnaghten and Gordon's Chancery Reports.
Martin Pr. Consort.	Life of the Prince Consort.
May Const. Hist....	Constitutional History.
— Parl. Prac.......	Parliamentary Practice.
Mill Rep. Govt......	Representative Government.
Mir. of Parl........	Mirror of Parliament.
Moore P. C. C......	Moore's Privy Council Cases.
N. Am. Rev........	North American Review.
Nicholas...........	Proceedings and Ordinances of the Privy Council of England.
19th Cen...........	Nineteenth Century Review.
Norm. Conq........	Norman Conquest.
P. C................	Privy Council.
Palgrave...........	English Commonwealth.
Parl. D.............	Parliamentary Debates (Série des Débats de 1830 à 1880).
Parl. Remb.........	Smith's Parliamentary Remembrancer.
Parry, Parlts.......	Parliaments and Councils of England.
Peel's Mem.........	Peel's Memoirs.
Pict. Hist. of Eng..	Pictorial History of England.
Q. B. Rep..........	Queen's Bench Reports.
Quar. Rev..........	Quarterly Review.
Rep. of Sel. Com[e]...	Report of Select Committee.
Rept. Govt.........	Representative Government.
Rept................	Report.
Rose Corresp.......	Diaries and Correspondence.
S...................	Series.
S. O. H. of L. (or C.)	Standing Orders House of Lords (or Commons).
Sat. Rev............	Saturday Review.
Shower's Rep......	King's Bench Reports.
Stât. of Can........	Statutes of Canada.
Stat. Soc. Jour.....	Statistical Society Journal.
Step. Com..........	Stephen's Commentaries on the Laws of England.
Stephen's Ecc. Stat.	Ecclesiastical and Eleemosynary Institutions.
— Hist. Crim. Law.	History of the Criminal Law of England.

Stockmar's Mem...	Memoirs of the Baron.
Stubbs'............	Constitutional History of England.
Term Rep..........	Durnford and East's Term Report.
Wallace Sup.Ct.Rep.	Wallace's United States Supreme Court Reports.
Well. Desp.........	Wellington's Despatches.
West. Rev..........	Westminster Review.
Wheaton...........	United States Supreme Court Reports.
Wilson.............	King's Bench Reports.

TABLE DES CHAPITRES

DU PREMIER VOLUME

PREMIÈRE PARTIE

PRÉROGATIVE ET GOUVERNEMENT PARLEMENTAIRE

DEUXIÈME PARTIE

LES PRÉROGATIVES DE LA COURONNE

TROISIÈME PARTIE

HISTOIRE DU CABINET

LE GOUVERNEMENT PARLEMENTAIRE EN ANGLETERRE

PREMIÈRE PARTIE

PRÉROGATIVE ET GOUVERNEMENT PARLEMENTAIRE

CHAPITRE PREMIER

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Définition du gouvernement parlementaire.

Le gouvernement de l'Angleterre est régi par certaines maximes traditionnelles qui délimitent l'exercice de tous les pouvoirs politiques. Ces maximes, pour la plus grande part, sont non écrites et conventionnelles. Elles n'ont été déclarées formellement dans aucune charte, ni aucun statut : elles se sont développées dans le cours des siècles, parallèlement avec la loi écrite. Elles personnifient l'expérience acquise de générations

successives d'hommes d'Etat et sont reconnues comme les préceptes mêmes de la constitution (1).

Le principe d'un gouvernement constitutionnel ou parlementaire diffère essentiellement de celui d'une république ou d'un gouvernement despotique. Un roi constitutionnel n'est pas responsable vis-à-vis du peuple, mais il est lié par les lois ; il n'est pas libre de gouverner selon son plaisir, mais il doit se conformer aux usages reconnus de la constitution. Dans un gouvernement parlementaire, l'obligation pour le roi de gouverner conformément aux lois est aussi impérieuse pour lui que celle pour le peuple d'obéir à ses chefs.

Puissance du souverain sous un gouvernement parlementaire.

Sans doute, il est plus difficile de contrôler et de punir un souverain qui abuse de son autorité que de demander compte au peuple de sa trahison et de sa rébellion; mais, dans un gouvernement parlementaire, l'autorité royale est renfermée en de si strictes limites que l'abus en est difficile, sinon impossible. L'axiome que le roi ne peut mal faire est nécessaire pour la protection de la monarchie, mais il est rendu inoffensif par la doctrine que les ministres d'Etat sont responsables de chacun des actes de l'autorité royale.

Rapports des ministres avec la couronne

On a admis que les ministres partageraient avec la couronne les fonctions de la royauté, à condition d'en assumer la complète responsabilité vis-à-vis du Parlement et du peuple. Et comme aucun ministre ne saurait véritablement être rendu responsable d'une politique qu'il ne pourrait con-

(1) Voir Freeman, *Growth of Engl. Const.*, c. III; Bonamy Price, *Const. Rev.*, v. 38, p. 943.

trôler ou d'actes qu'il n'approuverait pas, il s'en est suivi nécessairement que la direction et l'administration de la politique du gouvernement ont passé entre les mains des conseillers constitutionnels de la couronne. Ainsi, on a assuré à l'empire les services des hommes d'Etat en qui le pays a placé sa confiance. En même temps, l'équilibre de l'Etat a été préservé, malgré les changements périodiques de ses gouvernants, grâce au maintien du principe monarchique en la personne du Souverain. Telles sont la théorie et la pratique de la constitution britannique que l'auteur s'efforcera d'expliquer dans les pages suivantes.

Révolution de 1688

Les grandes maximes directrices de la constitution britannique sont l'irresponsabilité personnelle du roi, la responsabilité des ministres et le pouvoir de contrôle du Parlement. La nation doit aux hommes d'Etat qui firent la révolution de 1688, la reconnaissance complète de ces principes fondamentaux.

Le gouvernement par la prérogative.

Avant cette époque, le gouvernement de l'Angleterre était principalement dirigé par le roi en personne, conseillé et assisté par des ministres nommés par lui et responsables envers lui seul. Sous ce système, le Parlement n'avait pas voix dans le choix des ministres de la couronne ; quand, dans l'une où l'autre Chambre du Parlement, il s'élevait sur une question d'administration, des opinions opposées, il n'existait pas d'autre moyen de les faire connaître que de formuler une réclamation et une remontrance rétrospectives. De là

de fréquentes luttes entre la couronne et le Parlement, qui, parfois, dégénéraient en guerres civiles.

Tandis que l'autorité exécutive du royaume était concentrée entre les mains du roi — lequel, avec ses ministres et les officiers d'Etat, était investi du droit exclusif d'appliquer les lois du pays — l'autorité législative était partagée entre trois pouvoirs coordonnés : le Roi, la Chambre des Lords, et la Chambre des Communes. Chacune de ces branches, dont la réunion forme le Parlement, jouissait d'une autorité législative égale.

Equilibre des pouvoirs dans la Constitution.

Tant que prévalut cette forme de gouvernement, on avait coutume d'attribuer la bonne gestion des affaires publiques en Angleterre au maintien de l'équilibre des pouvoirs entre les branches du Parlement souverain : l'abus d'autorité de l'une pouvait être corrigé par l'interposition de l'autorité d'une autre. Par exemple, la faculté pour les deux Chambres du Parlement de faire des lois était censée être tenue en échec par le veto du roi. De même, l'exercice arbitraire du veto royal était limité par le pouvoir du Parlement de refuser les subsides pour le service de la couronne.

D'autre part, la liberté de la parole, bien que nominalement reconnue au Parlement depuis des temps très reculés, n'était pas invariablement respectée par la couronne. En certaines occasions, les Tudor voulurent peser sur le Speaker des Communes pour qu'il empêchât les membres de la Chambre de se mêler des affaires de l'Etat. Parfois, nous voyons des représentants au franc parler, cités devant le Conseil privé, interrogés et répri-

mandés ou envoyés à la Tour. — Pour se défendre, les Communes votèrent un règlement excluant les étrangers pendant les débats et punissant la divulgation des délibérations (1). De plus, en vue de maintenir l'indépendance nécessaire des Chambres législatives, on décida que c'était de la part du roi une atteinte au privilège constitutionnel que d'exercer l'initiative en matière de législation et de présenter des bills à l'examen des deux Chambres — sauf toutefois en ce qui concerne les lois de grâce et de pardon — ; on croyait de même que le souverain ne pouvait, sans porter atteinte au même privilège, connaître une résolution ou une délibération du Parlement qui n'affectaient pas les intérêts de la couronne, avant qu'elles eussent été régulièrement soumises à son approbation (2).

Contraste entre la théorie et la pratique de la Constitution.

Tels étaient la doctrine et les usages de la constitution anglaise avant l'établissement du gouvernement parlementaire ; et, malgré les altérations fondamentales qui, depuis, se sont produites dans la pratique constitutionnelle, c'est encore la théorie du gouvernement britannique, ainsi que l'exposent Blackstone, Paley, de Lolme et d'autres publicistes plus récents. Et cependant, combien cette théorie se trouve en désaccord complet avec les faits enregistrés par notre histoire parlementaire pendant le dernier siècle et demi ! Sans doute, pendant plusieurs générations, les formes

(1) Macaulay, *Hist. of Engl.*, t. III, p. 513 ; Park's, *Dogmas* p. 104 ; May, *Parl. Practice*, c. IV.
(2) *Hats. Prec.*, v. 2, p. 356

de l'ancienne constitution de l'Angleterre sont restées immuables ; mais le principe de croissance et de développement faisait son œuvre et silencieusement apportait de nombreuses et importantes modifications dans toutes nos institutions gouvernementales.

Par exemple, la prérogative de la couronne d'opposer son veto aux mesures dangereuses présentées à sa sanction par les Chambres législatives n'a jamais été invoquée depuis le règne de la reine Anne. Le droit incontesté des Communes de refuser les subsides à la couronne n'a pas été exercé une seule fois depuis la révolution de 1688. Tous les bills publics importants sont maintenant soumis au Parlement par les ministres de la couronne avec la sanction avouée du souverain et son assentiment exprès ; aujourd'hui, tout le monde reconnaît comme une partie importante des fonctions des ministres du roi, de diriger et de contrôler les deux Chambres du Parlement et d'y gouverner en conduisant et en dirigeant eux-mêmes l'œuvre législative tout entière. En outre, l'exercice de chaque branche de la prérogative royale est maintenant soumis à la libre critique des deux Chambres. L'on accorde assez de publicité aux débats et aux délibérations pour justifier ces mots : « le peuple entier est présent et assiste pour ainsi dire aux délibérations du Parlement » (1).

La grande divergence qui existe entre la théorie et la pratique, est la preuve indiscutable des modifications considérables, subies par la Constitution pendant les cent cinquante dernières années. Autrefois, les privi-

(1) May, *Const. Hist.*, éd. 1871, v. 2, p. 53.

lèges surannés, énumérés plus haut, étaient considérés comme autant de preuves d'un admirable système de « freins » et de « contrepoids », grâce auxquels les différentes parties de notre système politique complexe étaient tenues en équilibre. Ce ne sont plus aujourd'hui que les vestiges, d'anciennes limites, qui ont cessé d'être des freins efficaces dans le développement actuel de nos institutions (1).

Preuve des changements vitaux qui se sont produits dans la Constitution.

Le principal changement effectué par le développement de la Constitution anglaise depuis la révolution de 1688, a été le transfert virtuel du centre de gravité des forces de l'Etat, de la Couronne à la Chambre des Communes. Evidemment, ce transfert ne fut pas immédiat. La révolution de 1688 plaça le contrôle du gouvernement de l'Angleterre entre les mains des grandes familles des comtés et, depuis cette époque jusqu'en 1832, le pouvoir de la pairie fut immense. Il fut exercé moins dans la Chambre haute qu'indirectement sur le souverain, et sur les élections des comtés et des bourgs. L'influence des Lords à la cour et leur autorité en tant que propriétaires fonciers, dans les circonscriptions électorales, les plaçait au-dessus de chacune des administrations successives.

La Chambre des Communes sous le gouvernement parlementaire.

Influence de la noblesse de comté.

En conséquence, le sort d'un cabinet dépendait vir-

(1) En ce qui touche la futilité de la théorie « des freins et contrepoids » dans le gouvernement, voir l'article de T. M. Cooley, le savant juriconsulte américain, dans *Int. Rev.* v. 3, p. 317.

tuellement de l'influence relative des factions rivales, entre lesquelles se distribuaient les familles dirigeantes. Mais le Bill de Réforme de **1832** a enlevé à celles-ci la plus grande partie de leur puissance et l'a transférée à la classe moyenne. Les intérêts commerciaux et manufacturiers, qui ont pris au cours du présent siècle une si énorme importance, détiennent actuellement une portion importante et toujours croissante du pouvoir politique.

Modification des relations entre les deux Chambres.

L'importance politique de la Chambre des Communes qui, depuis l'établissement du gouvernement parlementaire, va en augmentant, a modifié matériellement les relations entre les deux Chambres et amoindri la part d'autorité qui, thérorjquement, appartient à la Chambre des Lords, en sa qualité de branche coordonnée et égale dans la législature impériale. Bien qu'elle ait, comme la Chambre des Communes, pleine liberté d'exprimer son opinion sur tous les actes de l'administration et d'approuver ou de désapprouver la conduite générale ou la politique du cabinet, la Chambre haute est cependant impuissante, par son vote, à soutenir ou à renverser un ministère contre la volonté de la Chambre basse. Il est bien vrai que le ministère Grey démissionna, en 1832, à la suite du rejet par les Lords du Bill de Réforme ; mais il s'agissait, dans cette hypothèse, de vaincre l'obstruction parlementaire opposée à une mesure de vitale importance, que l'administration s'était engagée à faire passer dans la législation. Après un essai infructueux pour former un nouveau ministère, le cabinet précédent fut réinstallé

dans ses fonctions et réussit à obtenir le consentement des Lords à la loi de réforme.

Dans l'accomplissement de leurs attributions législatives, les Lords, depuis le commencement du siècle présent, sont devenus de moins en moins une Chambre d'initiative pour les grandes mesures publiques. Les Bills relatifs à l'application de la loi et quelques Bills privés d'un caractère mi-juridique commencent, à juste titre, par la Chambre des Lords. Et même, en 1859, il intervint un arrangement aux termes duquel une grande partie des Bills privés ordinaires seraient présentés d'abord devant la Chambre haute, afin de faciliter l'expédition des affaires particulières (1).

Les Lords prennent rarement l'initiative en matière législative

Toutefois, en règle générale, la Chambre des Communes n'est pas disposée à accueillir favorablement les Bills qui n'émanent pas d'elle-même ; et chaque ministère a senti la nécessité d'avoir l'appui de la Chambre des Communes, avant de soumettre quelque mesure aux Lords (2). Le contrôle de la revision et l'amendement des projets de législation qui émanent de la Chambre des Communes, voilà ce qui semble être plus spécialement du ressort de la Chambre des Lords (3) ! « Equilibrer et régler le mouvement politique de la nation..., éprouver par une résistance temporaire la

(1) May, *Parl. Prac.*, éd. 1883, p. 759 ; *Com. Jour.*, 7 février 1859.

(2) Duc D'Argyll, *Hans. D.* v. 198, p. 1475.

(3) Voir les débats dans la Chambre des Lords, dans *Hans.* v. 119, pp. 246, 317 ; ib. v. 98, p. 335 ; v. 159, p. 2139 ; v. 161, p. 182 ; v. 203, p. 234 ; et voir Bagehot, *Eng. Const.*, pp. 130, 135.

1.

sincérité et la force de la volonté qui demande un changement ; appuyer la législation sur le bon sens et le jugement réfléchi, au lieu de céder à un désir passager du pays ; donner de la continuité et de la stabilité à la politique générale de la nation » (1), voilà le rôle de la Chambre haute !

Toutefois, on peut considérer comme un principe bien établi du gouvernement parlementaire moderne, que le devoir de la Chambre des Lords ne consiste pas à s'opposer indéfiniment aux mesures qui ont été adoptées à plusieurs reprises par la Chambre des Communes (2). Une telle attitude conduirait inévitablement à porter atteinte à l'indépendance constitutionnelle de la Chambre haute par la création d'une fournée de pairs, en vue de faciliter l'adoption d'une mesure particulière. C'est là un procédé extrême qui ne saurait être approuvé en toutes circonstances ; cependant, le droit de la couronne d'user de cette prérogative n'a d'autres limites que des considérations de politique générale (3).

Ils ne doivent pas faire une opposition persistante aux Communes.

On a relevé une lourde faute à la charge du plus

(1) Bonamy Price, *Cont. Rev.*, v. 38, p. 947.

(2) Voir la lettre du duc de Wellington relative à la direction imprimée par lui à la Chambre des pairs, de 1830 à 1846, dans Brialmont *Life*, v. 4 p. 140 ; Lord Stanley *on* Free Trade, *Hans. D.* v. 86, p. 1175 ; Lords Grey et Lyndhurst sur le *Jewish Oaths Bill*, Ib., v. 149, p. 1481, 1771 ; et voir le discours de M. Horsman, Ib., v. 159, p. 1573 ; Lord Granville. Ib., v. 196, p. 1656.

(3) A ce sujet, voir May, *Const. Hist.*, v. 1. p. 262 ; et les remarques de Hearn dans son « *Govt. of Engl.* » pp. 168-175.

grand nombre des pairs héréditaires d'Angleterre ; et cette faute, qui a amoindri, sinon compromis, leur influence politique, c'est l'indifférence qu'ils apportent à remplir leurs devoirs parlementaires. La Chambre des Lords, en effet, se compose d'environ quatre cent cinquante membres aptes au service législatif ; parmi ceux-ci, deux cents à peine y prennent une part active. Le quorum de la Chambre haute n'est que de trois (1). Chiffre évidemment disproportionné pour une nombreuse assemblée délibérative : l'assiduité moyenne des Lords contraste défavorablement avec celle des membres de l'autre Chambre (2). Toutefois, comprenant beaucoup de membres pourvus de dons naturels, doués d'une haute culture et d'une expérience politique acquise sur d'autres champs de travail en vue de la carrière parlementaire, la Chambre des Lords, si elle est suffisamment convaincue de sa responsabilité, peut posséder et garder d'une façon permanente la confiance de la nation, en tant que partie essentielle de la législature et principale sauvegarde de la liberté constitutionnelle (3).

Coupable indifférence des pairs pour leurs devoirs législatifs.

Raisons pour lesquelles les Lords doivent garder la confiance de la nation.

(1) *Hans D.* v. 74, p. 1016.

(2) Voir May, *Const. Hist.*, v. 1, p. 266 ; *Hans D.* v. 180, p. 1034 ; Lord Houghton dans *Fort. Rev.*, Jan. 1872. En ce qui concerne la Chambre des Communes durant les dernières années, on constate une disposition croissante à assister plus régulièrement aux séances ; il faut l'attribuer, en grande partie, au sentiment du devoir qui domine dans le corps électoral. Rep. Com. on H. of Com. arrangements, 1867, *Evid.* 264 ; *Hans. D.*, v. 195, p. 259, 457 ; mais voir Ib. p. 303.

(3) Voir *Hans D.*, v. 188, p. 129. En fait, durant le Parle-

Cependant, depuis Walpole, la Chambre des Communes a constamment gagné en influence politique. Nominalement égale à la Couronne et aux Lords, en tant que partie constituante de la législature, elle a graduellement atteint une position qui la rend capable d'imposer tôt ou tard l'adoption de la mesure politique ou législative qui lui convient. A preuve, l'Act d'émancipation des catholiques romains qui passa, malgré la volonté bien arrêtée de George IV ; l'Act de Réforme, l'abrogation de la loi sur les céréales et le Bill sur le serment des Juifs, qui, tous, furent adoptés, malgré l'opposition de la Chambre des Lords. Ces Acts, ainsi que d'autres importants, furent, malgré la désapprobation de la couronne ou des pairs, adoptés par eux, afin d'éviter de sérieuses complications.

Position de la Chambre des Communes.

Ce n'est pas tout : en pratique, il échoit à la Chambre des Communes de déterminer en quelles mains le gouvernement du pays sera placé. En donnant sa confiance à l'un des partis politiques et en la retirant à l'autre, en l'étendant à certains hommes et en la refusant à d'autres, elle indique clairement au souverain les hommes d'Etat qui doivent être choisis pour diriger l'administration des affaires publiques et conseiller la couronne dans l'exercice de ses hautes prérogatives (1).

Elle décide du sort des ministres.

ment de 1874-79, la Chambre héréditaire n'a certainement diminué ni en importance ni dans l'estime populaire ; un nombre exceptionnel de mesures publiques lui doivent leur origine, voir *Fras. Mag.*, v. 15, N. S., p. 173.

(1) Russell, *Eng. Const.*, p. XLVIII.

En ce qui touche le sort d'un ministère, la Chambre des pairs est, en pratique, impuissante ; « pendant seulement quinze ans sur les cinquante dernières années, le ministère a possédé la confiance de la Chambre des Lords (1) ». Le ministère Grey (1830-34), qui a été remarquablement solide tant à l'intérieur qu'à l'extérieur, rencontra toujours contre lui, à la Chambre des Lords, une majorité décidée et sans cesse croissante. D'autre part, les administrations Derby, en 1852 et 1858, malgré l'approbation et l'appui de la Chambre haute, furent promptement renversées, parce qu'elles ne purent réunir une majorité dans la Chambre des Communes. Le ministère Palmerston, en 1864, dont la politique étrangère fut censurée par la Chambre des Lords, réduisit à néant ce vote hostile, en obtenant une majorité sur une question similaire dans la Chambre basse (2). Ces exemples suffisent à prouver la grande et prépondérante autorité de la Chambre des Communes.

Les Lords ne décident pas du sort des Ministres.

Ces observations préliminaires sur le système du gouvernement parlementaire en Angleterre donneront, je l'espère, quelque idée de son véritable caractère et serviront à expliquer les points essentiels, par lesquels nos institutions politiques actuelles diffèrent de celles qui étaient en vigueur avant la révolution de 1688.

Il est évident pour celui qui étudie l'histoire, que le

(1) Voir « *Gleanings of Past years*, v. 1, p. 236 de M. Gladstone.
(2) Voir le discours de M. Lowe, *Hans, D.*, v. 244, p. 208.

gouvernement parlementaire n'est pas un artifice politique moderne pour substituer la suprématie du Parlement à celle de la Couronne. Il doit ses origines au développement des principes fondamentaux dans la Constitution anglaise ; la transition de l'ancienne méthode de gouvernement par la prérogative à celle qui prévaut aujourd'hui, s'est accomplie, peu à peu, par un développement légitime.

Gouvernement parlementaire.

Le système moderne est-il à tous points de vue le plus parfait et le mieux approprié aux besoins et aux désirs de la nation ? C'est une question qui ne sera pas étudiée par l'auteur. Ce dernier ne se pose pas en avocat spécial d'une forme particulière de gouvernement : son but est de décrire simplement la mise en œuvre des institutions représentatives en Angleterre, telles qu'elles existent maintenant. Il ne s'est cependant pas abstenu de signaler, à l'occasion, les imperfections particulières du gouvernement parlementaire et les dangers que ce système peut présenter à son avis.

Et d'autre part, il s'est fait un devoir d'en signaler les mérites particuliers et les avantages qui ont contribué à le rendre populaire à l'intérieur et à le donner en exemple aux pays étrangers.

CHAPITRE II

LES CONSEILS DE LA COURONNE, SOUS LE GOUVERNEMENT PAR LA PRÉROGATIVE.

Origine de notre organisation politique nationale.

L'origine des institutions politiques de l'Angleterre moderne doit être cherchée dans le système gouvernemental de nos ancêtres Anglo-Saxons : si rares et si imparfaites que soient nos données sur ce point, nous connaissons cependant assez les premiers principes du gouvernement Anglo-Saxon pour y trouver les premiers éléments de nos institutions actuelles.

Malgré les recherches consciencieuses auxquelles se sont livrés les érudits, les caractères précis de l'organisation de l'Angleterre avant la conquête normande sont encore, à bien des égards, des conjectures. Mais les études de Sir Francis Palgrave (1) et de M. Kemble (2) complétées et corrigées par les plus récentes

(1) *Rise and Progress of the Eng. Commonwealth*, 2 vols. 4 to. 1832.

(2) *The Saxons in England* : a History of the Eng. Commonwealth till the period of the Norm. Conq., 2 vols. 8 vo., 1849.

investigations de M. E. A. Freemann (1) et du professeur Stubbs (2), ont rendu d'inestimables services, en élucidant nombre de points qui, jusqu'ici, étaient obscurs dans cette branche de l'histoire. Tous ceux qui se consacrent à l'étude de l'histoire politique trouveront amplement, dans ces ouvrages, les matériaux nécessaires pour se former une idée suffisamment nette des lois fondamentales et des institutions établies dans notre pays aux premières époques de la vie nationale. Tous ces écrivains sont d'accord pour affirmer que, si frappant que semble être, sur certains points de détails, le contraste entre la forme primitive de gouvernement, tel qu'il existait du temps de nos ancêtres Anglo-Saxons et celui que nous possédons actuellement, on peut trouver en germe — aussi loin que l'on remonte dans l'histoire ou dans la tradition jetant quelque lumière sur les institutions de notre race, — les branches monarchique, artistocratique et démocratique de notre constitution (3).

Gouvernement Anglo-Saxon.

Point qui leur est commun avec d'autres peuples d'origine teutonique, les Saxons d'Angleterre furent de bonne heure, gouvernés par des rois, dont le pouvoir n'était ni arbitraire, ni despotique, mais au contraire soumis à certaines limites bien définies, sous l'autorité suprême de la loi.

Le Roi.

La dignité, l'autorité et le pouvoir du chef gou-

(1) *History of the Norm. Conq.*, v. I ; *Preliminary History to the Election of Edward the Confessor, 1867.*
(2) *Const. hist. of Eng.* (1874).
(3) Freeman, v. 1, p. 75.

vernant en Angleterre se développèrent graduellement de manière à transformer en roi l'ancien « *Ealdorman* » (qui réunissait dans sa personne les fonctions d'un gouverneur civil et celles d'un chef militaire). Ce changement, qui n'est point particulier à notre pays, marque le progrès de la vie politique dans les contrées habitées par les Teutons et autres peuples de même origine.

La transformation de l' « ealdorman » en roi, procura au chef une augmentation de puissance. A mesure que s'étendait le territoire qui reconnaissait sa domination, s'accroissaient aussi sa dignité royale et son importance (1).

L'ancienne constitution teutonique, le jour où elle fut transportée sur le sol anglais, était, comme celle de nombreux petits Etats du Vieux Monde, essentiellement libre. Elle se composait d'un chef suprême, avec ou sans titre royal, d'un conseil aristocratique formé des hommes de noble lignée, et d'une assemblée générale des hommes libres; en eux résidait la souveraineté suprême (2).

Peu à peu, toutefois, la démocratie primitive des anciennes communautés teutoniques fit place à l'influence du *comitatus* ou de ceux attachés à la personne des chefs.

Les nobles.

A mesure que les rois d'Angleterre avançaient en force et en domination, ils acquéraient naturellement une suprématie plus complète sur leur *comitatus*. Les *thanes* ou serviteurs personnels

(1) Freeman, *ibid*, pp. 76-81 ; Stubbs, c. VII.
(2) Freeman, v. 1, pp. 86-90.

du roi furent graduellement investis d'un rang et d'une puissance dans le royaume. De là, naquit une nouvelle espèce de noblesse, *virtute officii*, qui, à la longue, obtint la préséance sur l'ancienne noblesse héréditaire (1).

Mais, dès l'origine, l'autorité de la Couronne fut soumise au contrôle du *Witenagemot* ou « Réunion des hommes sages » qui semble avoir fait partie de l'organisation nationale des Teutons dès leur plus ancienne apparition dans l'histoire et qui fut introduit par eux dans l'Etat Saxon (2). Freeman nous décrit les transformations successives par lesquelles ce conseil, assemblée démocratique à l'origine, prit graduellement un aspect aristocratique (3). A l'époque de l'Heptarchie, chaque roi, en Angleterre, avait son Witenagemot; mais, après la fusion des autres royaumes dans celui de Wessex, leurs Witans respectifs obtinrent le droit de siéger au *Gémot* du Wessex, considéré comme le *Gémot* commun du royaume.

Les Witans.

Nous ne possédons que des notions très vagues et très limitées sur la constitution de ces grands conseils, dans chacun des royaumes anglais. Toutefois, nous avons la preuve que les grands officiers de la cour et du royaume assistaient invariablement au Witenagemot, en même temps que les ealdormen, les évêques, les abbots (4) et beaucoup d'autres

(1) Freeman, v. 1, pp. 91-97.
(2) Kemble, v. 2, pp. 185-195.
(3) Freeman, v. 1, pp. 106-110 ; et voir sa notice sur « l'origine de la Représentation parlementaire » dans l'*Int. Rev.*, v. 3, p. 728.
(4) L'abbot est un abbé mitré. (Notes des traducteurs).

thanes du roi. Il y avait aussi une immixtion de l'élément populaire par la participation de certaines classes d'hommes libres ; cependant, il n'est pas possible de déterminer de façon positive jusqu'à quel point et de quelle manière elle avait lieu (1).

Kemble a défini les pouvoirs du Witenagemot comme suit : « 1° voix consultative et droit d'examen sur tout acte public qui pouvait être autorisé par le roi ; 2° délibération sur la confection des lois nouvelles à ajouter aux rescrits déjà existants (ces lois étaient alors promulguées en vertu de l'autorité du Witenagemot et du roi) ; 3° pouvoir de conclure les alliances et les traités de paix, et d'en arrêter les termes ; 4° pouvoir (soumis à la restriction mentionnée plus loin) d'élire le roi ; 5° pouvoir de déposer le roi, si son gouvernement n'avait pas en vue le bien du peuple ; 6° pouvoir, conjointement avec le roi, de nommer les prélats aux sièges vacants ; 7° pouvoir de régler les affaires ecclésiastiques, la question des jeûnes et des fêtes, et de fixer la levée et l'emploi des revenus ecclésiastiques ; 8° pouvoir, pour le roi et son Witan, de lever des taxes pour le service public ; 9° pouvoir, pour le roi et son Witan, de lever des forces de terre et de mer quand les circonstances l'exigeaient ; 10° pouvoir, pour le Witan, de recommander, de consentir et de garantir les concessions de terres, et de permettre la conversion de *folcland* en *bocland* et *vice versa* ; 11° pouvoir d'attribuer au roi les terres des délinquants et des intestats ; 12° enfin, le Witan siégeait comme cour de justice su-

(1) Kemble, v. 2, p. 237 ; Stubbs, c. VI.

prême dans les causes civiles ou criminelles (1) ». Cette énumération des pouvoirs exercés par le Witenagemot se trouve éclairée dans l'ouvrage de M. Kemble par de nombreux exemples tirés des archives et des chroniques de l'époque.

Quand nous disons que le roi était élu par le Witan et pouvait être déposé par son autorité, il n'en faut pas conclure que l'État anglo-saxon était, dans son esprit … dans sa forme, une monarchie élective dans la moderne acception du mot. Chaque royaume teutonique avait une famille royale, dans laquelle on choisissait les rois ; mais, à la condition de le prendre dans cette famille royale, le Witan du pays avait le privilège de choisir le roi. Le fils aîné du dernier roi était considéré comme devant être préféré ; mais, s'il était trop jeune ou récusable pour quelqu'autre raison, on choisissait à sa place un autre membre de la famille royale, plus capable que lui. De même, la recommandation faite par le roi de son successeur au trône, était d'un grand poids ; généralement elle était respectée.

A tout moment, à la vérité, le droit à l'exercice de la royauté devait être établi et confirmé par un tribunal compétent. Mais, en agissant ainsi, les membres du grand conseil « ne sont pas des représentants de la nation offrant l'empire à un candidat que leurs suffrages ont élevé à l'autorité ; ils sont le Witan, « les juges, dont la sagesse doit donner au peuple l'assurance que son allégeance est demandée par son souverain légal. »

(1) Kemble, v. 2, pp. 204-232.

« Bien que nous ne puissions admettre la théorie du caractère électif de l'empire Anglo-Saxon, nous arrivons à cette conclusion qu'il fût gouverné par la loi. La constitution, exigeait que le droit du souverain fût sanctionné par un tribunal compétent. » Ainsi, « le titre inchoatif du souverain était confirmé par l'assentiment de la nation, et ses prétentions devaient être reconnues par la législature. En ce sens, dit Sir Francis Palgrave, « on peut dire du roi qu'il était élu par le peuple » (1).

Pouvoirs du Witan.

De même, le droit extrême conféré au Witan par la loi, de déposer le souverain, ne s'appliquait évidemment que dans des cas indispensables, lorsque la conduite du monarque régnant l'avait rendu intolérable au peuple. L'exercice de ce pouvoir par le Witan était un événement très rare ; toutefois, avant comme après la conquête normande, on trouve des exemples de rois déposés par le Parlement (2).

On voit par là que les pouvoirs du Witenagemot dépassaient ceux que la loi assigne aux corps législatifs modernes, ou ceux exercés de nos jours, conformément à la pratique constitutionnelle par la Chambre des Communes (3). « Tout acte de gouvernement

(1) *Eng. Commonwealth*, v. 1, pp. 558-562 ; Kemble, v. 2, p.214 ; Freeman, v. 1, p. 117.

(2) Kemble, v. 2, p. 219 ; Stubbs, v. 1, p. 136.

(3) J'ai maintenu cette assertion dans le texte, mais il est inexact de dire que les pouvoirs exercés par le Witan dans l'élection et la déposition des rois aient excédé le pouvoir exercé par les deux Chambres du Parlement en 1688-89. — (*Walpole*).

de quelque importance était accompli, non par le roi seul, mais par le roi et son Witan. » Le Witan avait un droit de participation non seulement dans les actes ordinaires de législation, mais même dans les matières de prérogative et d'administration, qui sont considérées aujourd'hui comme relevant exclusivement de la Couronne (1).

On peut raisonnablement supposer qu'une telle organisation devait inévitablement donner lieu a de fréquents conflits entre le roi et son Parlement, et ce fut certainement ce qui se produisit après la conquête normande, quand le pouvoir du souverain eut pris de plus formidables proportions, contrairement aux anciens principes de la liberté anglaise (2). Toutefois, le Witenagemot saxon semble avoir coopéré plus harmonieusement avec le roi que les assemblées similaires de date plus récente. Ceci peut être expliqué par ce fait qu'il était non pas un corps distinct du roi, mais un corps dont le roi était la tête, dans un sens beaucoup plus direct qu'il ne le fut ensuite comme chef des Parlements plus récents du moyen âge. Le roi et son Witan agissaient de concert ; le roi ne pouvait rien faire sans le Witan, et le Witan ne pouvait rien faire sans le roi ; ce n'était pas un corps étranger à moitié hostile, mais le propre conseil du roi, l'entourant et le conseillant (3). Dans ces conditions, il était naturel que ce corps influent

(1) Freeman, v. 1, pp. 113, 120.
(2) Freeman v. 1, p. 121.
(3) *Ib.*, p. 122.

possédât le privilège d'intervenir avec autorité dans la conduite des affaires publiques.

La mutuelle dépendance qui existait entre le roi et son conseil à cette période de notre histoire, ne doit point nous porter à conclure qu'un monarque saxon était simplement l'instrument d'exécution des décisions de ses conseillers.

L'autorité royale.

A cette époque, le roi d'Angleterre était le chef reconnu de son peuple, le seigneur auquel tous les nobles du pays devaient fidélité et service. Il était la source des honneurs et le dispensateur des richesses nationales. Il fixait la date et le lieu des réunions du Witan ; il portait devant lui toutes les affaires pour lesquelles son avis ou son consentement était requis, exerçant sur ses délibérations l'influence découlant de sa haute situation et de son caractère personnel. Si le roi était faible, hésitant ou indigne, son autorité se trouvait nécessairement diminuée. Il était alors du ressort du Witan de l'arrêter dans les actes de mauvais gouvernement et de demander des garanties pour l'exercice exact des fonctions royales. Strictement limitée par la loi dans l'exercice de ses prérogatives, l'autorité personnelle d'un souverain anglais de l'ancien temps devenait, lorsque le roi était à la hauteur de sa position, presque sans limite (1).

Après le triomphe des armes normandes en 1066, à la bataille d'Hastings, la couronne d'Angleterre fut, par une élection entachée de violences du Witan anglais, transférée à Guillaume le

Le pouvoir de la couronne.

(1) Freeman, v. 1, pp. 123-126, 163 ; Kemble, v. 2, p. 232 ; Palgrave, v. 1, p. 657 ; Stubbs, v. 1, p. 141.

Conquérant (1). Guillaume 1er se prétendait le successeur légitime des rois saxons. Héritier de leurs droits, il voulait gouverner selon leurs lois (2). Mais, avec la nouvelle dynastie, parut une noblesse nouvelle qui,

(1) Stubbs, v. 1, p. 257; Freeman, v. 1, p. 163. La forme élective continua à être observée, comme règle générale, jusqu'à l'avènement d'Edouard 1er; à cette époque, prévalut le principe que, immédiatement après la mort du roi, les droits de la Couronne passent à son héritier, qui commence à régner dès ce moment. (*Ib.* p. 340; Allen, *Royal Prerog.* pp. 44-47). Néanmoins, dans le cérémonial observé pour le couronnement des rois d'Angleterre qui se sont succédé jusqu'à Henri VIII inclusivement, on continua à se servir de formules dans lesquelles la reconnaissance, la volonté et le consentement du peuple sont distinctement demandés; et les rois étaient déclarés « élus et choisis » par « les trois états du royaume » (*Chapters on Coronation*, Lon. 1838, pp. 99, 103.) Mais, sous le règne de Henri VIII, le Parlement régla définitivement la succession au trône en désignant Edouard, Marie et Elisabeth; à défaut de descendants directs issus d'eux, il donna même au roi le droit de léguer la Couronne à qui il voudrait, pourvu seulement qu'il fît connaître son choix, « aussi bien aux seigneurs spirituels et temporels qu'à tous ses autres fidèles et obéissants sujets, en vue d'obtenir le concours de leur approbation et de leur consentement ». (25 Hen. VIII. c. 22; 28 Hen. VIII. c. 7; 35 Hen. VIII. c. 1.) Plus tard, le Parlement reconnut formellement les droits de la reine Elisabeth au trône. (1 Eliz. c. 3). Et quand elle mourut sans laisser d'héritiers issus d'elle, le Parlement reconnut que la couronne d'Angleterre revenait « par droit héréditaire de naissance et de succession légale et indubitable » à Jacques 1er comme « l'héritier direct et unique de sang royal de ce royaume » (2 James I. c. 1). A l'abdication de Jacques II, le Parlement conféra la couronne à Guillaume et à Marie et, dans la suite, régla la succession au trône en faveur de la branche protestante des descendants de Jacques 1er. (1 W. and M. sess. 2, c. 2; 12 and 13 Will. III. c 2. Et voyez Freeman, *Growth of Eng. Const.* c. III).

(2) Freeman, v. 1, pp. 2, 4, 163.

graduellement, remplaça les nobles du pays dans leurs offices de gouvernement et obtint la possession de leurs propriétés. Ainsi, le pouvoir de la Couronne alla progressivement en augmentant, et l'autorité des conseils de la nation en diminuant d'autant. « L'idée d'une nation et de ses chefs, d'un roi et de ses conseillers disparut presque entièrement ; le roi devint moitié despote, moitié simple seigneur féodal. L'Angleterre ne resta jamais sans assemblée nationale d'une sorte ou d'une autre ; mais, depuis la conquête au XIe siècle, jusqu'au second essor de la liberté au XIIIe, ces assemblées ne se maintinrent pas sous la même forme distincte et palpable que nous leur trouvons avant et après cette époque. (1) ». Néanmoins les libertés de leurs ancêtres saxons restèrent toujours dans la mémoire des générations successives anglaises jusqu'à ce que, par degrés successifs et après de nombreuses luttes, elles réussirent à les recouvrer, non pas, en vérité dans leur forme originelle, mais dans une forme mieux adaptée aux conditions nouvelles de l'Etat.

Organisation normande.

Le caractère spécial de la période normande fut le développement du nouveau système administratif, prenant son origine et sa force dans le pouvoir royal. La fondation de ce système s'accomplit sous les règnes de Guillaume le Conquérant et de ses trois sucesseurs : Guillaume II, Henri 1er et Etienne (2). Durant cette période, les rois d'Angleterre furent pratiquement absolus. Le Witenagemot existait

(1) Freeman, v. 1, p. 122 et Stubbs, c. IX.
(2) Stubbs, c. XI.

bien encore sous le titre de Grand Conseil du royaume, mais il ressemblait plutôt à une assemblée de courtisans, convoquée occasionnellement pour affaires d'Etat, qu'à un corps délibérant organisé, subordonné seulement en privilège et en importance au conseil privé et permanent du roi (1).

Depuis la première introduction de la royauté dans la Grande-Bretagne, le souverain fut toujours entouré d'un groupe de conseillers confidentiels, qu'il désignait pour le conseiller et l'assister dans le gouvernement du royaume (2). On peut affirmer, sans hésiter, qu'à aucune période de notre histoire, le souverain ne put, suivant la loi et la constitution, agir sans conseil dans les affaires publiques du royaume (3). « Il ne faut jamais perdre de vue ce fait que l'institution de la Couronne en Angleterre a toujours eu un conseil dont elle était inséparable. Ce conseil a toujours été tenu de donner son avis à la Couronne dans chaque branche et dans chaque acte de sa fonction exécutive (4). » C'est, en fait, le seul conseil, réunissant à la fois les fonctions délibératives et administratives, qui soit impérieusement reconnu par la loi et la constitution anglaise. Le nombre des membres composant ce conseil a varié aux différentes époques selon la volonté du roi, « mais dans les temps anciens il était de douze environ » (5).

Conseillers de la couronne.

(1) Stubbs, v. 1 p. 356.
(2) Palgrave, v. 1, p. 325 ; v. 2, p. 348 ; Stubbs, v. 1, pp. 149, 213.
(3) Palgrave, sur le Conseil du roi, p. 20 ; Kemble, v. 2, p. 188, Hearn, *Gov. of Eng.* p. 18 ; Courtenay, *Life of Sir Wm. Temple*, v. 2, p. 57.
(4) Smith, *Parl. Remem.* (1862), p. 3.
(5) Coke, *Fourth Inst.*, p. 53.

A l'époque de la conquête normande, il semble avoir existé trois conseils distincts : l'un composé de nobles, qui étaient réunis dans des occasions particulières par *Writs* spéciaux et qui, avec les grands officiers et ministres d'Etat, formaient le *magnum concilium ;* un autre, intitulé le *commune concilium* ou Parlement général du royaume ; un troisième connu sous le nom de *concilium privatum assiduum ordinarium* ou plus fréquemment de conseil du roi. Ce dernier comprenait certains personnages choisis parmi la noblesse et les grands officiers de l'Etat ; ils étaient spécialement appelés dans ce conseil par l'ordre du roi, prêtaient serment ; c'était avec eux que le roi délibérait ordinairement sur les affaires de l'Etat et du gouvernement. Ce conseil — ou probablement un comité, composé de juges, présidé par le roi, ou en son absence par le chef judiciaire — remplissait aussi les fonctions de Cour suprême de justice, qui, sous la dénomination de *curia regis*, s'assemblait ordinairement trois fois par an, en quelque lieu que le roi tînt sa cour (1).

1066. Les conseils du roi.

Le conseil « ordinaire » ou « permanent » du roi équivalait à celui qui fut connu plus tard sous le nom de *conseil privé*, bien que, cependant, son organisation ait été toute différente. Mais, sauf ce fait que l'un était temporaire et occasionnel et les autres permanents, il semble tout d'abord n'y avoir eu qu'une différence très peu sensible entre ce corps et les autres conseils principaux. L'élite de la noblesse

Conseil ordinaire.

(1) Hale, *Jurisdiction of the House of Lords*, pp. 5-9 ; *First Lords' Report*, pp. 20-23 ; *Lords' Pap.* 1829, v. 10 ; Stubbs, v. 1, p. 564.

fournissait les membres du conseil « permanent », et auxréunions du grand conseil, ceux-ci occupaient naturellement une place prépondérante, soit comme membres, soit comme assistants de cette auguste assemblée (1).

Sous les premiers rois normands, le conseil permanent se composait des grands officiers de l'Etat — savoir : le chancelier, le grand justicier, (*the great justiciary*) le lord trésorier, le lord intendant, le chambellan, le maréchal-comte, (*the earl marshall*) le connétable — et toute autre personne que le roi jugeait bon de nommer. Il comprenait aussi les archevêques de Canterbury et d'York, qui réclamaient le droit de faire partie de chaque conseil royal, soit public, soit privé.

Le Conseil permanent. *La Curia Regis, ou Aula Regia.*

(1) J'ai maintenu ce passage tel que l'écrivit M. Todd : mais il me semble que la description que Sir W. Anson a faite de ces conseils est plus exacte et plus logique. Il nous dit qu'il y avait quatre conseils, le *Commune Concilium*, le *Magnum Concilium*, le *Concilium Ordinarium*, et le *Concilium Privatum* ; et il ajoute « on pourrait donner un nom moderne à chacun d'eux et dire que le *Commune Concilium* est le Parlement, le *Magnum Concilium* la Chambre des Lords avec les juges et les jurisconsultes (law officers) de la Couronne ; le *Concilium Ordinarium*, le Conseil privé ; et le *Concilium Privatum*, le Cabinet ». Sir W. Anson ne veut, d'ailleurs, point dire par là que les vieux conseils représentaient exactement, dans leurs constitutions ou leurs attributions les corps modernes auxquels il les compare. La comparaison nous donne, néanmoins, une idée assez nette des fonctions respectives de ces divers corps et permet de comprendre comment certains personnages pouvaient faire à la fois partie de chacun d'eux. (*Law and Custom of the Constitution*, Part. II, « *The crown* » pp. 83, 84). (*Walpole*).

Il était connu sous le nom de *curia regis*, *aula regia* ou cour du roi. Ses pouvoirs étaient immenses et indéterminés. Il devait assister le roi dans l'exercice de ses prérogatives et donner sa sanction aux actes accomplis par lui en vertu de ces prérogatives — les membres se rendant de cette façon responsables des actes du roi (1). Ainsi, il était conseil exécutif. Il agissait aussi comme cour de justice. Il prenait part aux actes de législation.

En fait, « le roi, qui était à la fois le chef et le juge de la nation entière, exerçait les pouvoirs qu'il possédait, soit directement (et cela dans une plus grande étendue qu'on ne le suppose actuellement), soit indirectement, par l'entremise de ses grands officiers. » Car si nous considérons « l'échange de vues entre le roi et ses nobles » pendant cette période, il faut mettre de côté les notions modernes d'autorité constitutionnelle et comprendre que, d'après les idées qui avaient cours au onzième siècle, c'était plutôt le privilège du roi que son devoir de recevoir les conseils des grands personnages de son royaume. Leurs recommandations n'étaient point, comme l'avis des parlements ou des ministres modernes, des ordres déguisés sous une forme polie, mais des conseils dans le sens le plus strict du mot (2).

Néanmoins, il y avait certaines choses que le roi

(1) *First Lords' Report, Lords' Pap.* 1829, v. 10, p. 21 ; Stubbs, v. 1, pp. 387, 436.

(2) *The Privy Council* : the Arnold Prize Essay, 1860. par A. V. Dicey, B. A., pp. 3-6. Cet essai présente sous une forme populaire le résultat des recherches de Sir Harris Nicolas, dans ses savantes préfaces aux *Proceedings and Ordinances of the Privy Council of England*, depuis 10. Rich. II (1386) à 33 Henri VIII (1542).

ne pouvait jamais accomplir par la seule prérogative. Ainsi, il ne pouvait ni faire des lois, ni décréter de nouveau impôts (1) sans le consentement de son Parlement. Il était tenu de gouverner conformément aux lois du royaume, et s'il transgressait les lois, ses agents ou ses conseillers étaient, même déjà à une époque très reculée, tenus pour responsables de ses fautes, sous une forme ou sous une autre, devant l'assemblée nationale (2).

Le roi avait, de plus, le droit et le devoir de demander et de recevoir l'avis de son grand conseil dans toutes les circonstances difficiles ; le roi d'Angleterre, en effet, ne fut jamais un monarque absolu : il était lui-même soumis à la loi. Bracton écri-
1250. vant au treizième siècle dit que c'est « par la loi qu'il est fait roi,... de telle sorte que que s'il n'avait pas de bride, c'est-à-dire de loi, son grand conseil devrait le brider (3) ». Car, bien que le roi soit notre souverain seigneur, il ne possède pas l'autorité souveraine de l'Etat ; celle-ci repose, non pas dans le roi seul, mais dans le roi, les Lords et les Communes réunis (4). Pour lui permettre de gouverner son peuple avec sagesse et discrétion, le roi devra appeler dans ses conseils « les personnages les plus considéra-

(1) Ceci, n'est point exact quant aux premiers rois normands et se concilie difficilement avec la pratique des Tudor et les prétentions des Stuart. (*Walole.*)

(2) Macaulay, *Hist. of Eng.*, v. 1, pp. 29-32.

(3) Cité par Forster, *Debates on Grand Remonstrance*, p. 28.

(4) Allen, *Royal Prerogative*, p. 159 : *First Lords' Report, Lords' Pap.* 1829, v. 10, p. 22.

bles de l'Angleterre, les personnes dont les avis lui sont le plus nécessaires et les personnes dont il est le plus désireux de connaître le sentiment (1) ».

Au cours du temps, le caractère de *l'aula regia* subit une modification considérable. Chaque officier de la cour eut des devoirs qui lui furent plus particulièrement assignés. Toute affaire portée devant la cour était naturellement renvoyée par le roi au fonctionnaire qui en était spécialement chargé. Ainsi, le maréchal ou connétable, assisté probablement par d'autres membres de la cour, s'occupait des affaires militaires ; le chambellan des intérêts financiers ; le chancelier des questions relatives aux concessions royales. De là, peu à peu, l'institution spéciale de la *curia regis* donna naissance sous Henri II — comme un rejeton du tronc plus important — à un tribunal de justice distinct, qui est l'origine de la Cour du Banc de la Reine (2) actuel, et au développement subséquent, à une période plus récente, d'autres cours de droit et d'équité.

1199 Cours de justice.

Le premier établissement des cours de justice, comme tribunaux distincts, eut lieu sous le règne du roi Jean ; mais il est bon de remarquer que, nonobstant la formation de cours distinctes pour l'administration de la justice, le conseil du roi continua d'exercer l'autorité judiciaire. Etre la source et le dispensateur de la jus-

(1) Bagehot, *Eng. Const.*, p. 304.

(2) *Chron. of Reigns of Henry II. and Richard I.*, édité par Stubbs, v. 2, pp. 71-80 et voyez Stubbs, *Const. Hist.* v. 1, p. 465.

tice, redresser les fautes et modérer les jugements des tribunaux inférieurs, constitue une des anciennes prérogatives de la couronne. Cette prérogative était habituellement exercée par des juges, en conformité avec les précédents établis ; mais on comptait encore, parmi les pouvoirs du roi, celui de rendre la justice, soit par sa propre autorité, soit par l'entremise des officiers de son conseil (1).

L'avènement d'Edouard 1er apporta des changements plus importants encore. Les contemporains du Conquérant et ses descendants immé-

1272.

diats avaient été accoutumés à voir le roi et ses grands officiers rendre la justice d'une manière rude et sans formes. Cependant, les conseils ordinaires du roi Jean et de Henri III furent largement influencés par le pouvoir grandissant des barons, qui opérait comme un frein sur le pouvoir arbitraire du souverain. Mais, quand Edouard 1er monta sur le trône, une meilleure entente commença à s'établir entre le monarque et ses conseillers (2). L'érection des cours de justice dérivées de la *curia regis* fit naître dans le peuple, en général, le désir de posséder un gouvernement plus régulier. Ceux que frappait le contraste existant entre l'administration régulière de la justice et la procédure incertaine et sans garanties du conseil du roi, soupiraient après une institution plus conforme aux anciennes libertés saxonnes (3) ; car les fonctions du

(1) Voyez Palgrave, *Eng. Commonwealth*, v. 1, p. 283.
(2) Dicey, p. 8.
(3) Palgrave, *King's Council*, p. 19 ; Stubbs, c. XV.

conseil ordinaire à cette époque semblent avoir été aussi étendues que celles de la couronne. Son consentement paraît avoir été considéré comme nécessaire pour chaque acte important du roi dans l'exercice de son pouvoir législatif aussi bien que de son pouvoir exécutif. Il était « évidemment considéré alors comme une partie très importante du gouvernement, responsable envers le roi et le pays des actes accomplis avec sa sanction ; et le peuple prit souvent un grand intérêt à sa formation : nous en avons des exemples frappants sous les règnes de Henri III et d'Edouard II » (1).

Conseil ordinaire.

A la même époque, le « Grand conseil » subissait une importante transformation et prenait définitivement la forme d'un corps législatif avec des droits et des privilèges reconnus. Autrefois, ainsi que nous l'avons vu, le Grand conseil ne différait pas essentiellement de l'assemblée plus petite et plus confidentielle : leurs fonctions étaient principalement administratives. On voit, d'après les archives qui ont été conservées, que les conseils de Guillaume Ier et de ses successeurs immédiats s'occupaient surtout d'affaires de gouvernement d'ordre exécutif, telles que l'octroi des chartes locales et le règlement des titres de propriété (2). Le roi, dans son « conseil ordinaire », pouvait faire presque tout ce que le « Grand conseil » effectuait légalement, sauf, toutefois, établir des impôts. En montant sur le trône d'An-

Grand conseil

(1) *First Lords Report, Lords Pap.* 1829, v. 10, p. 451 ; Hearn, *Gov. of Eng.*, p. 273.
(2) Cox, *Ant. Parly. Elecs*. p. 61.

gleterre, Guillaume le Conquérant avait formellement renoncé à tout droit d'imposer la nation sans le consentement du *commune concilium regni* ; il avait aussi promis de gouverner selon les anciennes lois, à moins qu'il ne fût nécessaire d'y introduire des modifications dans l'intérêt du bien public (1). Il est vrai de dire qu'il ne tint point fidèlement sa parole. Le plus grand conseil fut rarement convoqué (2) ; mais chaque concession formelle de la part de la couronne, contribua en quelque sorte à accroître et à établir sur une base plus solide le grand conseil national. Puis, les nécessités continuelles et toujours grandissantes de l'État obligèrent les souverains normands à accorder, quoique à regret, de nouvelles chartes qui étendaient les privilèges de leur noblesse puissante mais insubordonnée. C'est ainsi que les barons, qui, eux-mêmes, ne reconnaissaient pas de lois, obtinrent pour un pe le abattu et sans vigueur des franchises précieuses en temps voulu, devaient élever le caractère national « et équilibrer ainsi les forces existant dansl'Etat, de façon à donner à chacune l'occasion de se développer légitimement » (3).

1155-1180. Le roi et son conseil.

La politique clairvoyante de Henri II, pendant son règne long et mouvementé, contribua beaucoup à préparer ces changements dans la charpente du gouvernement anglais. Quoique porté à affermir le pouvoir

(1) Taylor, *Book of Rights*, p. 9.
(2) Stubbs, v. 1, pp. 358, 369.
(3) Voyez l'érudite et admirable préface du professeur Stubbs à *Chronicle of Benedict of Peterborough* (*Rolls Chronicles* publiés en 1867), v. 2, p. XXXVII.

royal. Henri II, quand il n'était pas absent du royaume, saisissait souvent l'occasion de convoquer la vieille assemblée nationale et de demander l'avis de ses conseillers constitutionnels sur tous les sujets possibles. En effet, on discuta librement à ces conseils bien des affaires qui, de nos jours, sembleraient indignes du Parlement. Pourtant, l'avis qu'il demandait et recevait conformément à l'ancien usage, ne privait point le souverain du droit d'agir dans la question particuculière, comme son propre jugement le lui dictait (1).

C'est de l'octroi de la *Magna Carta* par le roi Jean, charte confirmée et complétée par des concessions analogues obtenues des rois suivants, que l'on peut dater la naissance de notre système représentatif, la reconnaissance de la Chambre des Communes en tant qu'Etat séparé dans le royaume, et l'établissement sur des bases solides de nos libertés nationales.

15 juin 1215.

La période précise durant laquelle naquit le système représentatif de l'Angleterre et les circonstances qui contribuèrent à cette naissance, sont autant de points restés obscurs, en dépit des investigations de nos historiens constitutionnels.

Naissance de notre système représentatif.

Les savants auteurs du rapport du Comité des Lords ont cependant été amenés aux conclusions suivantes: — depuis la Conquête jusqu'au règne de Jean, les prélats, les comtes, les barons (qui constituaient les trois états du royaume) (2), formaient généralement

(1) Stubbs, *Const. Hist.* v. 1, p. 570.
(2) Stubbs, *Const. Hist.*, v. 2, pp. 168-204 et voyez Free-

sous l'autorité du roi le pouvoir législatif pour tous objets, sauf l'établissement des impôts ; toutefois, l'avis d'une classe inférieure de la communauté ou d'individus ne faisant pas partie des ordres privilégiés pouvait occasionnellement être demandé par le roi dans des circonstances exceptionnelles, telles que l'octroi d'une aide extraordinaire à la couronne.

Mais l'on ne saurait prouver qu'à cette époque, aucun roturier, élu par le peuple ou autrement, fut appelé à siéger comme membre aux grands conseils ou aux Parlements (1). Le Grand Conseil du royaume convoqué par Jean, à Saint-Albans, en 1213, comprenait certaines personnes qui y avaient été appelées en leur qualité de tenanciers de la couronne. Quelques-uns de ces individus apportèrent leur concours personnel, d'autres, probablement, vinrent par représentation ; d'autant que les petits barons, que nulle obligation particulière n'astreignait à l'assistance personnelle, étaient naturellement enclins à choisir certains des leurs, plus riches et plus influents, pour les représenter (2). Sous le règne de Henri III, d'importants changements eurent lieu dans la constitution du Grand Conseil. En 1265, grâce à Simon de Montfort, comte de Leicester, un grand conseil fut convoqué, qui comprenait non seulement les personnes appelées personnellement par lettre de convocation spéciale, suivant la charte du roi Jean, mais

Origine de la représentation.

20 janvier 1265

man dans *Int. Rev.*, v. 3, p. 737 ; *Church Quar. Rev.*, v. 4, p. 438.

(1) Voyez *Parry's Parlts.* Introd. pp. XII-XVI ; Cox, *Ant. Parly. Elecs.*, pp. 64-70 ; Stubbs, v. 1, p. 368.

(2) Voyez Stubbs, v. 1, pp. 527, 564.

encore des personnes invitées à y assister, non par simple convocation générale suivant la même charte, mais en vertu de *writs* envoyés aux shérifs de certains comtés, et à certains villes et bourgs ; ces *writs* leur enjoignaient de désigner des « chevaliers, citoyens et bourgeois » comme représentants respectifs de ces comtés, villes et bourgs, afin de prendre part au conseil du roi, de concert avec ceux qui y avaient été personnellement convoqués (1).

Nous ignorons quelle fut la composition des assemblées suivantes jusqu'à la vingt-troisième année du règne d'Edouard.

A cette époque, seulement, nous trouvons le premier exemple certain d'une assemblée législative convoquée dans des circonstances analogues : c'est le « Grand Parlement modèle » (*The great and model Parliament*) (2). 1295. Premières assemblées législatives. A partir de ce moment jusqu'à la quinzième année du règne d'Edouard II, les assemblées législatives en Angleterre semblent avoir été généralement, mais non invariablement, composées à peu près de la même manière 1322. que l'avait été celle de la vingtième année du règne d'Edouard Ier. La déclaration de la quinzième année du règne d'Edouard II donna la sanction du Parlement à la constitution de la législature telle qu'elle existait alors : le pouvoir législatif était déclaré reposer entre les mains du roi, « par le consentement des pré-

(1) Voyez Stubbs, v. 2, pp. 92, 221 ; *Simon de Montfort, the Creator of the H. of Commons*, par R. Pauli : traduit (et revu par l'auteur) par U. M. Goodwin, Londres, 1876 ; Prothero, *Vie de Simon de Montfort*, Londres, 1877.

(2) Stubbs, v. 2, pp. 128, 223, 253.

lats, comtes et barons et par la bourgeoisie du royaume, selon la coutume observée jusqu'ici ». Et à partir de cette époque, la constitution des assemblées législatives en Angleterre approcha beaucoup de sa forme actuelle (1).

1272-1370.

Pendant que se développaient et s'affirmaient ainsi graduellement les fonctions spéciales des divers ordres et états du royaume, les différents éléments dont se composaient la nation elle-même s'unissaient entre eux. C'est à dater de l'octroi de la *Magna Carta* par Jean que la nation prit corps et graduellement commença à réaliser son unité. L'œuvre de fusion, de consolidation et de croissance continue, en progrès pendant le siècle qui suivit la conquête normande, fut complétée sous les rois qui se succédèrent depuis Jean jusqu'à Edouard Ier (2).

Développement des formes constitutionnelles.

Sous le règne d'Edouard Ier, la longue lutte entre les Anglais, de toute race, et les étrangers qui les avaient ruinés et leur avaient ravi leurs libertés, se termina enfin. Grâce aux efforts de ce prudent monarque, les Anglais et les Normands furent unis par un lien commun de mutuelle assistance; l'ancienne liberté revécut, et les institutions nationales commencèrent à prendre ces formes constitutionnelles, que, sauf quelques changements de détail, elles ont constamment conservées depuis » (3).

(1) *First Lords' Report, Lords' Pap.* 1829, v. 10. pp. 154, 254, 389-391, 473 ; et voir Freeman, *Growth of Eng. Const.*, c. II ; Cox, *Ant. Parly. Elecs.*, pp. 68-85 et 96 ; *Syme, Rep. Govt.*, c. I.

(2) Stubbs, *Const. Hist.* c. XIII, XIV. XV.

(3) Freeman, v. 1, pp. 6, 122 ; et Stubbs, c. XV.

Le siècle qui suivit la *Magna Carta* fut également une période de croissance et de développement, durant laquelle les trois états devinrent conscients de leur existence distincte et entrèrent chacun dans son propre champ d'action (1).

Les barons forcés de reconnaître les droits des bourgeois.

C'est sous le règne d'Edouard Ier que les barons, qui, jusque-là, avaient eu seuls l'oreille du souverain et contrôlé sa politique, s'aperçurent de l'existence d'un pouvoir nouveau qu'il leur était nécessaire de se concilier. Les habitants des villes et des bourgs, qui avaient acquis la richesse par une honnête industrie et qui étaient capables et désireux d'apporter leur concours à l'Etat, étaient complètement exclus des conseils nationaux. Il est difficile de préjuger si ceci était, à cette époque, considéré comme un grief, mais ce qui est, en tous cas, certain, c'est que les bourgeois se refusaient formellement à payer toute taxe levée sur eux sans leur consentement. En 1297, après une tentative infructueuse de la part du roi pour imposer sur la « communauté » du royaume la levée d'une taxe à laquelle ils n'avaient pas consenti, plusieurs des principaux pairs intervinrent en leur faveur et obtinrent du roi la garantie qu'à l'avenir une taxation aussi illégale n'aurait plus lieu. Peu de temps après, le roi convoqua un Parlement dans lequel ce principe fondamentale de la liberté anglaise fut solennellement ratifié par le statut *de Tallagio non concedendo*, en vertu duquel « ni impôts ni aides ne seront imposés ou levés dans notre royaume par nous ou nos héritiers sans la

(1) Stubbs, v. 1, p. 637.

volonté et le consentement des archevêques, évêques, barons, hommes d'armes, bourgeois, et autres hommes libres de notre royaume (1). »

Une fois qu'ils eurent obtenu l'entrée au Grand Conseil les ordres inférieurs commencèrent bien vite à acquérir influence et autorité. L'accroissement du pouvoir des Communes peut être aperçu distinctement sous Edouard II. Sous le précédent règne, conformément aux usages d'une période plus reculée, les fonctions des Communes étaient limitées à la déclaration du montant des subsides que leurs commettants les avaient autorisés à offrir à la couronne. Mais, sous Edouard II, le droit des Communes de participer à la confection des lois fut formellement reconnu : et, dans les dernières années du règne

1307
Pouvoir grandissant des Communes

(1) Cox, *Ant. Parly. Elecs.* pp. 71, 77 ; Stubbs, v. 2, p, 142. Ici, nous devons signaler un usage qui prévalut aux premières époques de l'histoire constitutionnelle de l'Angleterre et qui a été introduit presqu'universellement dans les autres pays, où le gouvernement parlementaire est actuellement établi ; c'est le paiement d'un salaire aux représentants. Les pairs invariablement assistaient aux Parlements à leurs propres frais, car c'était un des services qu'ils étaient obligés de rendre en échange des baronnies qu'ils tenaient de la couronne. Mais, dès que les moins importants des tenanciers du roi *in capite*, ou les francs-tenanciers furent autorisés à siéger par représentation, ils durent payer les dépenses de leurs représentants ou leur verser un traitement. Cette coutume, pour les représentants, de recevoir un paiement de ceux qu'ils représentaient, découlait d'un principe d'équité et non d'une loi positive ; elle se maintint ainsi de la 49e année de Henri III (1265) à la 18e année du règne de Richard II (1394) ; à cette époque une loi fut votée pour la régler et la renforcer. Cet usage prévalut en général jusque sous le règne de Charles Ier et, dans certaines parties du royaume, jusqu'à une époque bien plus avancée ; puis il tomba gra-

d'Edouard III, leur pouvoir avait tellement grandi que nous les voyons résister énergiquement à des tentatives d'imposition de taxes irrégulières, et adresser au roi de hardies remontrances sur le choix qu'il avait fait de conseillers indignes (1).

Vers cette époque, il y eut aussi un nouveau développement du pouvoir des Communes quant à la façon d'accorder les aides et subsides à la couronne. Sous les règnes d'Edouard Ier, Edouard II et Edouard III, l'usage était que les seigneurs, le clergé et les communes déterminassent séparément le montant de leurs subsides respectifs, d'après ce principe que chacun d'eux représentait des parties distinctes et indépendantes de la communauté (2). Néanmoins, en cette matière, une entente réciproque entre les divers états était évidemment désirable, d'autant plus qu'aucun n'aurait voulu être soumis à une taxe plus élevée que l'autre.

Il était utile également que cet accord eût lieu avant que les Communes eussent fait à la couronne aucune communication au sujet des subsides. Cela donna naissance à la pratique des conférences entre les comités des lords et des Communes, préalablement à l'octroi des subsides ; et, dans ces occasions, chaque état considérait comme un avantage d'obtenir connaissance

duellement en désuétude (Henry, *Hist. of Gt. Britain*, 5e éd. v. 10, p. 61 ; *Hats. Prec*, v. 2, p. 78, *n*.).

(1) Cox, *Ant. Parly. Elecs.* pp. 84, 93.

(2) Hatsell, *Prec.* v. 3, p. 95. A l'origine, les trois états du royaume étaient réunis dans la même salle. L'époque à laquelle ils commencèrent à siéger à part est incertaine. En tous cas, leur division en deux chambres n'a dû avoir lieu que plus tard, en 1341. (Stubbs, v. 2, p. 377, *n* ; v. 3, p. 430).

des intentions de l'autre, avant de révéler les siennes propres (1).

1327. Fonctions du Parlement.

Jusqu'au règne d'Edouard III, il est difficile de définir en quoi les fonctions de l'assemblée nationale différaient de celles appartenant au conseil particulier du roi. Il est hors de doute que les décisions du conseil ordinaire acquéraient plus de poids et de solennité par le fait qu'elles étaient prononcées en Parlement, et le roi lui-même était probablement mieux disposé à recevoir des pétitions pour le redressement des griefs, quand il se trouvait entouré de tous ses conseillers. La principale différence semble avoir été qu'après l'incorporation des Communes dans l'assemblée nationale, il s'écoula encore un temps considérable avant que leur fût ac-

(1) Cox, *Ant. Parly. Elecs.* p. 98 ; *Parl. Hist.* v. 1. pp. 110, 140, 163-171. Dans la neuvième année du règne d'Henri IV, les Communes se plaignirent au roi de ce que les lords avaient fait connaître à Sa Majesté certains détails relatifs à un subside proposé, avant que celui-ci n'eût été définitivement convenu entre les deux chambres ; procédé que les communes assuraient être « une atteinte et une dérogation à leurs libertés ». Leur protestation fut entendue. Le roi, avec le consentement des lords, rendit une ordonnance aux termes de laquelle, « les lords d'une part, et les communes d'autre part, ne devaient faire au roi aucun rapport au sujet de subsides accordés par les communes et consentis par les lords, ni communication de l'octroi desdits subsides, avant que les lords et les communes ne se fussent mis d'accord ; et ceci, de la manière et dans la forme habituelles, c'est-à-dire par l'organe du *speaker* des communes ». Ce fut un nouveau triomphe pour les Communes, qui contribua à l'accroissement de leur autorité, principalement en ce qui concerne la concession des deniers publics. (Cox, *Ant. Parly. Elecs.* p. 100).

cordé le droit de prendre part à aucun acte ou débat ayant un caractère judiciaire. Mais, sous le règne d'Edouard III, il y eut des cas où les Communes demandèrent à participer à l'exercice de la justice répatrice (1) ; et, avant la mort de ce roi, nous voyons toutes les institutions gouvernementales de l'Angleterre — un conseil du roi, un Parlement en deux chambres (dans lequel l'ancien grand conseil des barons s'était graduellement fondu) et des cours 1407.
de justice — sous une forme distincte et fonctionnant harmonieusement (2).

Vers la fin du quatorzième siècle, la Chambre des Communes avait obtenu sa part entière de puissance politique par la reconnaissance de ses droits à représenter la masse de la nation et à exercer les pouvoirs qui, au siècle précédent, avaient été réservés exclusivement au baronnage (3).

Les assemblées législatives sous Edouard III furent les gardiens vigilants des droits populaires. Elles

(1) Stubbs, v. 2, p. 604.

(2) Palgrave, *King's Council*, pp. 22, 64 ; Dicey, p. 13 ; *First Lords' Report, Lords' Pap.* 1829 v. 10, p. 169. Lorsque leurs plus importantes fonctions furent échues au Parlement, les « grands Conseils » continuèrent encore un certain temps à être occasionnellement convoqués. « Quelques siècles plus tard » en 1640, Charles Ier chercha à remplacer le Parlement, avec lequel il était en guerre ouverte, et à faire revivre le « conseil » des barons, depuis longtemps tombé en désuétude. Mais cette tentative de résurrection d'un tribunal suranné ne servit qu'à élargir le fossé qui séparait le roi de son peuple et à précipiter sa chûte (Voir Dicey, p. 13 ; Knight, *Pop. Hist. of Eng.* v. 3, p. 438 ; Hearn, *Govt. of Eng.* pp. 407, 461).

(3) Stubbs, v. 2, pp. 306, 390, 401 ; v. 3, pp. 256, 377.

obtinrent de leur souverain des confirmations réitérées de la Grande Charte et réussirent à bien fixer trois principes essentiels de gouvernement : l'illégalité de tout impôt levé sans le consentement du Parlement, la nécessité d'un accord entre les deux Chambres pour toute modification à la loi, le droit des Communes de rechercher les abus et de mettre en accusation (*to impeach*) les conseillers de la couronne coupables d'actes de corruption (1).

Grande époque constitutionnelle.

Le règne d'Edouard III fut une grande époque constitutionnelle. Indépendamment des changements organiques dans la composition du parlement, qui caractérisent cette période, elle fut également remarquable par les fréquentes réunions de la grande assemblée nationale, et par le vote d'une loi qui obligeait impérativement le roi à convoquer son parlement « une fois chaque année, et plus souvent si cela était nécessaire » (2). Sous la dynastie des Plantagenets, il était de règle que les parlements fussent élus chaque fois qu'ils étaient convoqués, et que leur existence ne fût point prolongée d'année en année par prorogation (3).

De la dernière partie du règne d'Edouard Ier jusqu'au commencement du règne d'Henri VIII, c'est-à-

(1) Taylor, *Book of Rights*, pp. 67, 68 ; Cox, *Inst. Eng. Govt.*, p. 229 ; *Parl. Hist.* v. 1, p. 141.

(2) 4 Edw. III. c. 14, confirmé par 36 Edw. III. c. 10.

(3) Stubbs, v. 2, p. 613 ; v. 3, p. 380. Smith, *Parl. Rememb.* (1865), p. 7. Il semble que ce fut sous le règne d'Henri VI que, pour la première fois, le même parlement fut prorogé et réassemblé. Mais ce n'est pas avant le règne d'Henri VIII que cet usage devint courant. (Parry, *Parls*, pp. 57-59).

dire durant une période de 213 années, les rois d'Angleterre eurent pour habitude de consulter fréquemment le grand conseil de la nation. Il était rare qu'une année s'écoulât sans la convocation d'un parlement, et parfois même deux ou trois réunions avaient lieu dans l'espace de douze mois. On a reconnu que, dans le laps de temps énoncé ci-dessus, plus de deux cents parlements distincts ont été réunis. Ils siégeaient ordinairement durant une période variant de quatre à trente jours; mais, en de certaines occasions, les sessions furent prolongées pendant plusieurs mois (1).

1299-1512

Fréquentes réunions du parlement

Nous faisons observer ici que les conseillers du Roi eurent longtemps l'habitude d'assister, en tant que serviteurs jouissant de la confiance de la couronne, à chaque réunion du « *Magnum concilium* » ou Haute Cour du Parlement. Invariablement, le souverain demandait au Conseil choisi ou (comme on le désigna plus tard) au « Conseil privé » d'assister aux délibérations du Grand conseil. Mais il ne faut pas oublier que la Cour du Parlement à cette époque signifiait en réalité la Chambre des lords et que, au sens juridique, les termes étaient et sont encore synonymes (2).

Le conseil privé au Parlement

Sir Mathieu Hale a soutenu que, dans un temps très reculé, avant le règne d'Edouard Ier et peut-être jusque vers la moitié du règne d'Edouard III (époque vers la-

(1) Parry. *Parlts. of Eng.* pp. 55, 59; Stubbs, v. 2, p. 612.
(2) Macqueen, *Prac. of Lords and Privy C.* pp. 671, 680.

quelle les Lords et les Communes s'étaient régulièrement formés en Chambres législatives distinctes), le Conseil privé avait le droit essentiel, non seulement de conseiller, mais aussi de voter dans les décisions judiciaires du Parlement (1). Des autorités récentes sont d'un avis contraire. Les conseillers privés, cela est hors de doute, formaient une partie du grand conseil ou Cour du Parlement, mais il est plus que probable qu'ils se contentaient de « donner des raisons », sans voter — comme cela se pratique encore maintenant pour les assistants à la Chambre des Lords — quand ils en sont requis.

Quoi qu'il en soit, il est évident que vers le règne d'Edouard III, ceux qui siégeaient au Parlement comme conseillers du Roi commencèrent à être considérés simplement comme assistants ou comme conseillers, tandis que l'autorité et la puissance judiciaire étaient exercées par la Chambre elle-même (2). D'après sir Mathieu Hale, bien qu'ils fussent des assistants d'une telle nature, d'une telle qualité et d'un tel poids que leur avis guidait la Chambre des Lords en matière judiciaire, cependant « ils n'avaient point voix pour le vote des lois », ils ne faisaient qu' « exprimer leur opinion et donner leurs raisons » en matière judiciaire (3).

Pendant ce temps, les Communes, ayant assuré leur propre position de partie intégrante du Parlement, et ayant acquis le droit de mise en accusation, s'efforcèrent d'empêcher que le Conseil exer-

(1) Hale, *Jurisdict. H. of Lords*, p. 85.
(2) Macqueen, p. 674 ; Palgrave, *King's Council*, p. 64.
(3) Hale, *Lords' Jurisdiction*, p. 71.

çât une juridiction extraordinaire ou des pouvoirs qui ne lui fussent pas clairement donnés par la loi, lorsqu'il agissait indépendamment du Parlement. Sur ce point encore, elles obtinrent gain de cause (1).

Peu à peu, le lien qui, à l'origine, existait entre le Conseil privé et la Cour du Parlement, c'est-à-dire la Chambre des Lords dans sa capacité judiciaire — vint à se dénouer — non sans laisser la trace des anciennes relations dans les usages existants — et le Conseil privé commença à assumer une juridiction propre, distincte et indépendante. Ce changement eut lieu sous le règne de Richard II, quand le Conseil fut entièrement séparé du Parlement et entra dans ses fonctions spéciales de tribunal distinct. Avec la sanction du Parlement, ses devoirs spéciaux furent définis; et à partir de ce moment, son autorité fut reconnue sans conteste, sauf quand il essayait d'intervenir dans des cas qui sortaient de sa compétence (2).

Développement du Conseil privé

1397.

Le Conseil continua à grandir, en force et en influence, jusqu'au moment où il atteignit l'apogée de sa puissance sous les Tudors dont la politique consista à augmenter l'autorité du Conseil privé et à gouverner, autant que possible, sans l'assistance des Parlements. Un exemple frappant de ceci nous est fourni par le règne de Henri VIII : au cours des quarante années environ que dura ce règne, le Parlement ne siegea pas en tout

Le Parlement rarement convoqué

(1) Palgrave, *King's Council* pp. 9, 826.
(2) Palgrave, *Kings' Council*, pp. 78, 80, 84, 97.

plus de trois ans et demi, et encore, pendant les vingt premières années, toutes ses sessions ajoutées les unes aux autres, n'atteignirent pas la durée de douze mois (1).

On ne manquera pas d'observer que la présence, dès l'origine, des membres du Conseil privé du roi au grand Conseil ou Cour du Parlement, était le prélude des relations plus intimes qui s'établirent, dans la suite, entre les ministres de la couronne et la législature sous le gouvernement parlementaire.

Dans ce continuel développement des institutions libres, qui caractérise si heureusement le règne des souverains anglais depuis l'avènement d'Henri III, un remarquable incident doit être signalé, sous le règne d'Edouard III, car il montre bien que, déjà à cette époque lointaine, on reconnaissait pleinement les relations constitutionnelles existant entre le souverain, ses ministres et le parlement.

Relations du roi avec ses ministres 1316.

En 1316, le roi offrit la présidence de son conseil au comte de Lancastre, qui avait été jadis le chef important d'une puissante ligue de barons mécontents. Le comte accepta ce poste sous certaines conditions auxquelles le roi accéda alors; il fut dûment installé en plein parlement, et on décida que son serment, ou protestation, avec les stipulations qu'il avait faites, serait enregistré aux rôles du parlement. Après l'énoncé des termes de la nomination, le serment continue ainsi : « Si à une époque quelconque, le roi n'agit point selon ses directions ou celles de son conseil, en ce qui concerne les affaires de sa cour et

(1) Macqueen, pp. 675, 680.

de son royaume, après qu'elles lui auront été soumises — et s'il ne veut pas être dirigé par son avis ou celui des autres — le comte, sans mauvaise volonté, sans opposition et sans mécontentement, peut être déchargé de sa mission du conseil » ; « les affaires du royaume » ne seront point faites sans le consentement des membres du Conseil ; et si le Conseil « donne de mauvais avis au roi ou fait quelque autre chose qui soit contraire à ses intérêts et à ceux du royaume, alors au prochain parlement, sur l'avis du roi et de ses amis, il sera remplacé. » L'enregistrement au rôle se termine par ces termes solennels qui prouvent que la conduite adoptée dans ce cas était celle généralement reconnue et suivie en pareille circonstance : « Et il en sera ainsi, de parlement en parlement, pour eux et pour chacun d'eux, relativement aux fautes qui leur seront reprochées » (1).

Près d'un siècle plus tard, sous le règne de Henri IV, nous trouvons un exemple analogue de la reconnaissance du droit d'un ministre d'Etat d'abandonner ses fonctions, sans offenser le roi, quand il se trouve lui-même incapable de continuer à les remplir dans l'intérêt public. Le fait est ainsi relaté par Sir Harry Nicolas : « En mai 1406, le roi ayant pris en considération les différentes affaires du royaume qui réclamaient son temps et son attention, nomma trois évêques, six pairs temporels, le chancelier, le trésorier, le garde du sceau privé, l'intendant et chambellan de sa mai-

1406.

(1) *Parl. Hist.* v. 1, p. 64 ; Parry, *Parlts. of Eng.* p. 80.

son et trois autres personnes, membres de son Conseil privé ; il leur commanda de s'efforcer, autant que possible, d'accroître la prospérité et de maintenir les lois et statuts du royaume. Il décida ensuite qu'à l'avenir tous les bills endossés par le chambellan et les lettres sous le sceau privé adressées aux chancelier, trésorier, et garde du sceau privé seraient dorénavant endossés par le Conseil ou écrites sur son avis ». Aucun des fonctionnaires sus-nommés ou autres, ne devait « octroyer des chartes de pardon ou conférer des bénéfices sans l'avis du Conseil ; et pour la plus grande sûreté et l'indépendance de ses membres, on ajouta l'importante clause qu'ils pourraient se démettre de leurs fonctions, dès qu'ils se sentiraient incapables de remplir leur devoir avantageusement pour le service du roi, sans encourir par leur démission le déplaisir du souverain (1) ».

Mais entre temps, le Parlement avait commencé à diriger son attention sur le caractère et la composition du Conseil du roi.

1376. Le conseil du roi réglé par le parlement.

Depuis la minorité de Henri III jusqu'à la fin du quatorzième siècle, le Conseil National avait réitéré sa demande de limiter l'irresponsabilité du pouvoir du roi par l'élection des grands officiers de l'Etat dans le Parlement. Mais il est douteux que — sauf un ou deux cas exceptionnels — ce droit réclamé ait jamais été exercé : les Communes semblent en général avoir été satisfaites quand le roi informait le Parlement de ses

(1) Nicolas, *Proceedings Privy Coun.* t. VI, p. 146 ; citant *Parl. Rot.*, v. III, p. 572.

nominations, et les avoir tacitement approuvées. Pourtant cette exigence est curieuse à noter comme un prélude des plus extrêmes prétentions du gouvernement parlementaire (1).

Dans la dernière année du règne d'Edouard III, les Communes entreprirent de représenter au roi qu'il serait à son avantage et à celui de tout le royaume, d'augmenter son Conseil de dix ou douze « seigneurs, prélats ou autres, qui seraient constamment auprès du roi ; de sorte qu'aucune affaire importante ne puisse avoir lieu sans l'avis et le consentement de six ou quatre d'entre eux au moins, selon les cas ». Le roi fit droit à leur requête, mais à la condition que le chancelier, le trésorier et le garde du sceau privé pourraient remplir leurs fonctions en dehors de la présence des dits conseillers. Les Communes protestèrent de nouveau de leur désir d'aider le roi jusqu'à la limite de leur pouvoir ; mais elles signalèrent toutefois que « pour le profit et l'avantage personnel de quelques particuliers qui entouraient le roi, et de leurs alliés, le royaume était appauvri. » Elles mirent ensuite en accusation certains de ces funestes conseillers et provoquèrent leur renvoi du Conseil du roi et la confiscation de leurs biens (2) — procédé qui fut répété à plusieurs reprises sous le règne de Richard II (3).

Mise en accusation et renvoi de conseillers

Henri IV régna en roi constitutionnel ; il gouverna

(1) Stubbs, t. II. pp. 558, 610 ; t. III, p. 43, 247.
(2) *Parl. Hist. of Eng.* t. I, p. 141 ; Stubbs, t. II. pp. 562, 609.
(3) Cox, *Ant. Parly. Elecs.* p. 98.

par le moyen de son parlement, avec l'assistance exécutive d'un conseil sur lequel le Parlement réclama et exerça, dans une large mesure, un droit de contrôle. Henri V, de même que son père, agit pendant toute la durée de son règne, en accord parfait avec son parlement. Mais après le renversement de la maison de Lancastre et la suprématie de celle d'York, une réaction se produisit ; l'influence du Parlement diminua ; les sessions furent tenues moins fréquemment ; elles eurent peu d'influence pour empêcher l'extravagance du roi, ce qui fait dire à Stubbs que « la règle de conduite de la maison de Lancastre était essentiellement constitutionnelle, et celle de la maison d'York essentiellement inconstitutionnelle » (1).

Comme exemple du pouvoir croissant du Parlement et de la reconnaissance de sa suprématie sous les règnes de Henri IV, de son fils et de son petit-fils, (Henri V et Henri VI), nous voyons certains changements dans la maison du roi obtenus après pétition des Communes ; nous voyons aussi le Parlement règlementer le fonctionnement du Conseil du roi et de la maison royale, et le Conseil, ainsi que les juges et les officiers de la maison royale, agissant d'après l'ordre du roi, jurer d'observer ces règles contenues dans un statut. C'est une très importante affirmation du principe de la responsabilité ministérielle (2).

1406-1455.

(1) Stubbs, t. III, pp. 72, 191, 234, 236, 267, 273.

(2) Nicolas, *Proc. P. C.* t. I, p. 62 ; t. III, pp. 8, 18 ; t. V, p. 13 ; t. VI, p. 73 ; *Parl. Hist.* t. I, pp. 291, 303 ; Forster, *Debates on Grand Remonstrance*, p. 49.

A partir de ce moment, jusqu'à l'avènement de Henri VII, l'histoire du Conseil du roi est surtout remarquable par le développement progressif de ses fonctions administratives, par l'introduction de formes destinées à opérer comme frein constitutionnel à l'exercice personnel de la volonté royale, et par une augmentation correspondante de pouvoir en faveur des principaux ministres d'Etat qui composaient le conseil.

1485. Développement du conseil

Durant toute cette époque et jusqu'à la fin de la dynastie des Stuarts, l'influence et l'autorité du souverain continuèrent à être très grandes, bien que variant nécessairement, selon l'habileté ou la force de caractère du monarque régnant. Si celui-ci était un prince énergique, la suprématie royale pouvait être fermement maintenue au détriment de tout gouvernement constitutionnel, et le Conseil devenir le simple instrument d'un pouvoir despotique, le canal par lequel passaient les ordres royaux.

D'autres fois, l'influence d'une noblesse puissante s'exerçait pour réprimer l'exercice arbitraire de la volonté royale et accroître l'autorité de ses ministres (1). D'ailleurs, les ministres eux-mêmes occupaient, jusqu'à un certain point, une position indépendante. Le roi, il est vrai, pouvait les nommer ou les renvoyer à son gré, mais il était essentiel qu'il eût un conseil quelconque, et certains personnages officiels faisaient nécessairement partie de chaque conseil.

(1) Voir Dicey, *Privy Council*, p. 16 ; Stubbs, v. 2, pp. 312 499, 514, 568 ; v. 3, pp. 247. 250.

C'étaient les cinq grands officiers d'Etat mentionnés ci-dessus, c'est-à-dire, le chancelier, le lord trésorier, le garde du sceau privé, le chambellan et l'intendant de la maison royale, qui tous siégeaient au conseil *virtute officii*. En plus de ces fonctionnaires, le Conseil comprenait généralement les archevêques de Canterbury et d'York et dix à quinze autres seigneurs spirituels ou temporels ou personnages de marque qui possédaient la confiance du roi et du Parlement.

Sa composition

Si le roi avait un droit absolu de nommer ou de congédier ses conseillers selon son bon plaisir, les souverains anglais semblent cependant, en général, avoir été soucieux de choisir, comme conseillers et comme ministres, des hommes acceptables pour les Lords et les Communes (1). Quelques membres du conseil occupaient, durant cette même période, des charges qui n'étaient pas directement octroyées par la couronne, mais étaient héréditaires dans certaines familles. Puis la présence des archevêques et des autres ecclésiastiques donnait à ce corps une dignité, une indépendance qu'il n'aurait point eue sans cela. Dans ces conditions, il n'était pas difficile à un conseil réfractaire de faire sentir son pouvoir. Les conseillers avaient privilège d'accès auprès du souverain et celui d'avis ou de remontrance pour toute affaire concernant la prospérité publique. On pouvait, il est vrai, ne point tenir compte de leur censure ou repousser leurs avis, mais l'effet moral de leur intervention ne peut être méconnu.

Pouvoir grandissant du conseil.

(1) Sir H. Nicolas, *P. C.* v. 1, p. II, III.

Ce qui, matériellement, ajouta au poids et à l'influence du Conseil, c'est que, par l'intermédiaire du chancelier, il pouvait refuser d'exécuter les désirs du roi ou de légaliser ses concessions ; depuis une époque très reculée en effet, il avait réclamé le droit de connaître toute concession ou *writ* accordé par le roi.

Le grand sceau

Le « grand sceau » restait confié à la garde du chancelier et ne pouvait être apposé sur un document que par sa main. Il est vrai que souvent les souverains considérèrent ette mesure comme une vexation et une contrainte illicite ; ils cherchèrent à y échapper, soit en gardant personnellement la possession du grand sceau, soit en demandant que la signature revêtue de sceaux royaux plus petits (qui à l'origine étaient conservés entre les propres mains du roi) fût suffisante pour authentiquer un writ ou une autre missive. Mais le Parlement s'éleva contre une telle pratique et déclara que cette règle, qui était pour la Couronne elle-même une protection contre la fraude, devait être strictement observée.

Le sceau privé.

A la longue, le sceau privé passa entre les mains d'un officier régulier. Les légistes soutinrent, non sans contestation de la Couronne, que le grand sceau ne devait être apposé à aucun bill sur un ordre verbal, mais seulement sur un writ formel, revêtu du sceau privé (1). Ces circonstances contribuèrent à donner au Conseil du roi beaucoup plus de poids et d'influence.

(1) Dicey, pp. 17-20.

En plus des motifs constitutionnels, cette doctrine relative aux sceaux était de nécessité absolue, le chancelier ne pouvant prouver qu'il avait obéi à un ordre royal, s'il n'avait en sa possession un ordre formel à montrer. Cependant, quoique ce prétexte et probablement aussi la convenance de la couronne, qui rejetait ainsi sur son serviteur une partie de la responsabilité qui lui incombait personnellement, aient réconcilié le roi avec cette restriction apportée au libre exercice de sa volonté, la contrainte parut particulièrement pénible aux monarques anglais de cette époque.

Edouard IV, « en mainte occasion, renforça ses instructions dans des lettres adressées au chancelier, en ajoutant des ordres écrits de sa propre main », et une fois même, il exprima son indignation de ce que le chancelier n'eût point considéré le commandement verbal de Sa Majesté comme un « ordre suffisant » pour l'accomplissement d'un acte particulier (1).

1465.

Ces sauvegardes constitutionnelles contre l'exercice illimité de la prérogative royale, acquéraient successivement plus de force par de nouveaux réglements rendus à cet effet. Par ordre du conseil, sous le règne de Henri VI, des règles furent adoptées, en vertu desquelles chaque « *grant* » de la couronne devait, depuis le moment de sa présentation comme pétition ou *warrant* jusqu'au moment de sa sanction finale par *writ* royal, rester

Garanties constitutionnelles

1443-1444.

(1) Sir H. Nicolas, *Proc. of Privy Council*, v. 6, pp. 195, 196; Dicey. p. 20.

à la connaissance des ministres du roi (1). Sous Henri VIII toutes ces mesures furent rappelées à nouveau ; et, en ce qui concerne la promulgation des patentes royales, des concessions, etc., elles continuèrent à être en vigueur sans grande modification — sauf que les concessions qui étaient autrefois contrôlées par le Conseil Privé, passèrent désormais sous l'autorité du Secrétaire d'État (2). 1526.

Néanmoins, le but que devaient atteindre ces règlements ne s'accorde guère avec l'idée moderne de la responsabilité ministérielle. Ils avaient en vue la sécurité de la couronne elle-même contre des concessions frauduleuses ou inutiles, et par cela même il fallait que de nombreux personnages officiels prissent part à l'examen des pétitions adressées à la couronne et eussent leur part de responsabilité dans les décisions à prendre à leur égard. Le but de ces mesures était également de prouver la nécessité de consulter le conseil, avant que le roi ne se décidât à appliquer une réforme quelconque. Mais, après tout, la responsabilité des ministres, en ce qui concerne la fidélité avec laquelle ils s'acquittaient de leurs hautes fonctions, existait vis-à vis de la couronne et non vis-à-vis du Parlement (3).

C'est sous le règne d'Henri VI que le conseil « ordinaire » ou « permanent » prit, pour la première fois, le titre de « Conseil Privé » Ceux qui faisaient habituellement partie de ce conseil et par lesquels les affaires ordinaires étaient expédiées, furent à cette époque dis-

(1) Voir Sir H. Nicolas, v. 6. pp. 91-95.
(2) Cox, *Eng. Govt*, p. 648.
(3) Sir H. Nicolas, *Proc. P. C.* v. 6, p. 200 etc ; v. 7, p. v ; Dicey, p. 21.

tingués des autres membres du même corps, qui, comme les juges, étaient seulement appelés occasionnellement par le roi. Sous la minorité de Henri VI, la distinction fut d'autant plus apparente, que tout le gouvernement reposait seulement entre les mains de quelques membres du conseil du roi. Des instructions assuraient le secret des réunions du conseil et de ses délibérations, en défendant à quiconque d'y assister à moins d'y être spécialement appelé. Les réunions du « Grand conseil » se tenaient par ordre du roi et suivant les besoins. Mais il est certain que sous le règne de Henri VI, un conseil restreint sortit peu à peu du corps plus nombreux, de la même manière que, dans la suite, le Cabinet prit naissance au sein du Conseil privé (1).

1422.

Affaires portées devant le conseil

A l'époque qui nous occupe, les affaires exigeant l'attention du conseil du roi étaient multiples, et ses actes témoignent d'un extraordinaire mélange des fonctions exécutives et législatives du gouvernement. Les affaires importantes de l'Etat, les questions de politique intérieure et extérieure, le maintien de la paix du roi, l'administration des finances publiques, les affaires concernant les étrangers, la réglementation du commerce, la solution des procès ecclésiastiques et la défense de la foi contre les hérétiques et les sorciers,

(1) Dicey, pp. 22, 23 ; Nicolas, *Proc. P. C.*, v. 1, p. 73 ; v. 5, pp. 22, 23 ; v. 6, pp. 61, 81, etc. ; Stubbs, v. 3, p. 251. (Le conseil « *choisi* » sortit graduellement du conseil plus nombreux à partir du règne de Henri III (*vide infra*, 3e partie, ch. I). Sous le règne de Henri IV, il prit pour la première fois son nom moderne de Conseil Privé. — *Walpole*).

tous ces sujets (ainsi qu'il résulte des minutes que l'on a conservées des actes du conseil), faisaient partie de ses travaux administratifs habituels.

A côté de ces affaires importantes, le conseil s'occupait, comme d'ailleurs chaque gouvernement doit le faire, d'un nombre illimité de cas de moindre intérêt. Bien que des cours de justice eussent été établies pour décider toute espèce d'action ou procès, nous voyons le conseil continuer d'exercer les fonctions judiciaires, non pas seulement pour le maintien de la paix publique, mais aussi pour le jugement des délinquants ordinaires.

Toutes les fois que (soit faute d'autorité légale pour rendre jugement, soit manque du pouvoir nécessaire pour faire exécuter leur arrêt) les cours de justice paraissaient devoir rester sans action efficace, le conseil s'interposait en citant à comparaître devant lui accusateurs et défendeurs. A l'enfance des institutions régulières, un tribunal de ce genre était sans doute utile pour sauvegarder la vie et la propriété des citoyens; mais son action est arbitraire et changeante. Il était considéré avec une jalousie bien naturelle par le parlement, et depuis le règne d'Edouard III jusqu'à celui d'Henri VI, les Communes firent, en plusieurs occasions, de vigoureux efforts pour empêcher le conseil d'intervenir dans les affaires qui appartenaient aux cours de justice et de violer illégalement la propriété et les libertés du peuple (1).

Les archives du Conseil privé, sous les règnes d'Edouard IV, Edouard V, Richard III et Henri VII.

(1) Dicey, pp. 25-34 ; Nicolas, *Proc. P. C.* v. 1, p. II.

n'ayant point été conservées, nous ne possédons pas de données certaines sur la constitution du conseil sous ces monarques.

Avec l'avènement de la dynastie des Tudors, la situation du Conseil privé vis-à-vis du monarque, subit un important changement. Depuis le moment où Henri VII monte sur le trône jusqu'à la seizième année du règne de Charles Ier, l'histoire du Conseil est l'histoire de la suprématie royale virtuellement exercée par un corps de ministres, ayant cessé d'être un obstacle à la volonté du roi. Cette nouvelle position du Conseil, vis-à-vis de la couronne, provenait principalement de l'introduction dans son sein d'un certain nombre de membres des communes qui devaient entièrement à la faveur royale leur position et leur influence. Les nouveaux conseillers étaient sans doute des hommes distingués et fort habiles, mais à moins d'être nobles, ils ne pouvaient être indépendants de la couronne. Et il arriva souvent qu'on fit choix d'un membre des Communes pour occuper des fonctions héréditaires qui auraient dû être réservées aux Pairs. Par ce moyen, la couronne acquit plus de force et le gouvernement devint plus efficace, mais l'indépendance du conseil fut grandement atteinte (1).

1485
Dépendance du conseil vis-à-vis du roi

Le changement apporté à la composition du Conseil privé n'échappa point à l'observation du peuple en général, et beaucoup le considérèrent avec mécontentement. Aussi, quand vers la vingt-cinquième année

(1) Dicey, pp. 38-42.

du règne d'Henri VIII, une révolte éclata dans le Yorkshire, un des griefs des mécontents était que le conseil privé renfermait dans son sein trop de personnes d'humble extraction, et qu'au début du règne de Sa Majesté il en avait été autrement. 1536.

Sujets de plainte contre le conseil.

Le roi leur répondit qu'à son avènement au trône, il n'y avait dans le conseil que « deux seigneurs temporels dignes d'être appelés nobles : l'un était seigneur d'Angleterre, l'autre haut-intendant de notre maison, quelques-uns comme les lords Marney et Darcey étaient simplement des hommes bien nés, quoique ne possédant point de grandes terres avant d'être élevés par nous et faits chevaliers et seigneurs ; que le reste était composé de légistes et de prêtres, à l'exception de deux évêques, celui de Canterbury et celui de Winchester ». Henri s'efforça également de démontrer qu'il y avait naturellement « beaucoup de vrais nobles, par naissance et par état » dans le conseil ; mais il conclut en déclarant avec hauteur aux rebelles « qu'il n'appartient à aucun de nos sujets de nous désigner notre conseil et que nous ne l'accepterons point de leurs mains. C'est pourquoi, à l'avenir, souvenez-vous mieux de vos devoirs de sujets envers votre roi et souverain seigneur et ne vous immiscez plus dans ces affaires qui ne vous concernent point » (1).

A cette époque, le changement qui, par suite de la Réforme, survint dans les rapports de l'Eglise et de

(1) Sir H. Nicolas, *Proc. P. C.*, t. VII, pp. 3, 4.

l'Etat, contribua puissamment à accroître l'autorité de la couronne. Ne dépendant plus désormais d'un potentat étranger, mais du roi lui-même, les dignitaires de l'Eglise donnèrent une nouvelle force à la monarchie, en cessant d'être les représentants d'une puissance rivale. Mais, autant l'autorité personnelle du souverain grandissait, autant était affaiblie celle du Conseil privé. Les archives de ce temps prouvent suffisamment la condition de servitude et de dépendance à laquelle le Conseil fut réduit alors vis-à-vis du roi (1).

Cependant, le pouvoir du Conseil, en tant que corps administratif, n'était diminué en aucune façon. Ce fut, au contraire, ce qu'on appelle emphatiquement l'époque du « gouvernement par les conseils ». « Tout inconstitutionnelles et arbitraires que nous paraissent beaucoup d'ordonnances du Conseil au quinzième siècle, elles semblent presque modérées quand on les compare à un grand nombre de celles du Conseil privé d'Henri VIII. Par une large combinaison de l'autorité légale avec l'autorité civile et politique, il exerçait un contrôle despotique sur la liberté et la propriété de chaque individu dans le royaume, sans égard à son rang ni à sa position. Sa vigilance était fatale ; et l'on ne peut lire ses actes sanss' étonner que les Anglais aient pu recouvrer leurs libertés et leurs droits constitutionnels après avoir été tenus par la couronne dans un tel état d'assujettissement (2) ».

Gouvernement par les conseils.

(1) Dicey, p. 42, 43.
(2) Sir H. Nicolas, *Proc. P. C.*, vol. 7, pp. 24.

S'occupant principalement d'assurer la tranquillité intérieure du royaume, de découvrir et de punir la trahison ou la sédition, le Conseil privé dirigeait aussi son attention vers « presque tout ce qui se rapporte à la conduite des individus les uns envers les autres, et vis-à vis du gouvernement ». Il intervenait dans des affaires d'ordre privé, se faisant arbitre dans des querelles entre particuliers et par là empiétait sur ce qui était du ressort des cours de justice établies. Il intervenait également dans les affaires ecclésiastiques où ses actes avaient souvent un caractère despotique. Dans toutes les affaires portées devant lui, le Conseil exerçait une juridiction très sommaire, en punissant les délinquants soit par l'envoi à la Tour, soit par l'amende, soit par la prison, soit par ces deux peines réunies (1).

Sir Harris Nicolas, passant en revue les actes du Conseil privé à cette époque, émet l'opinion, que les pouvoirs arbitraires et inconstitutionnels que le gouvernement exerçait alors, provenaient moins du caractère personnel d'un roi très despotique, que d'un empiètement graduel sur les libertés du peuple et d'une extension corrélative des prérogatives de la couronne pendant la dernière partie du quinzième siècle et la première moitié du seizième. Cet état de choses était trop probablement dû à l'usurpation de Richard III suivie de l'usurpation d'Henri VII ; car il est aussi difficile aux libertés d'un pays de survivre à deux

(1) Sir H. Nicolas, *Proc. P. C.*, t. VII, pp. 25, 26, 31, 45, 49.

révolutions qu'à un rebelle victorieux de ne point devenir tyran » (1).

D'après la constitution du Conseil Privé sous la dynastie des Tudors, on pourrait supposer que chaque mesure politique qui ne provenait point du Conseil avait du moins été examinée par lui. Mais, tel n'était pas le cas. « Henri VIII fut, dans la plus complète acception du mot, son propre ministre ; et toutes les affaires les plus importantes, particulièrement celles concernant la politique étrangère, ne dépendaient que de lui et étaient conduites d'après son propre jugement. »

Puissance de la Couronne sous Henri VIII.

Ainsi qu'il ressort de négociations enregistrées dans les documents officiels de l'époque, la forme modifiée de responsabilité ministérielle que nous avons vu établie par le commandement d'Henri IV et qui continua à s'affermir pendant les règnes suivants, était, sous Henri VIII, réduite à rien : « Comme, en plusieurs occasions, il ne consulta pas même son ministre favori, on peut supposer qu'il y en eut encore bien plus dans lesquelles il agit sans l'avis de son conseil (2) ».

Pendant un certain temps, Wolsey fut son favori, puis Cromwell ; mais après la chûte de Cromwell, aucun ministre n'eut, comme ces hommes d'Etat, la moindre ressemblance avec un premier ministre moderne. De fait, Henri transmettait ses ordres à l'un quelconque de ses ministres, sans considération

(1) Sir H. Nicolas, *Proc. P. C.*, v. 7, p. 66. Et voir *State Papers*, publiés par commission, contenant la correspondance échangée entre le roi et le cardinal Wolsey, v. 1.

(2) Sir H. Nicolas, *Proc. P. C.*, v. 7, pp. 11, 12.

de ses devoirs particuliers. Mais, « comme les ministres n'encouraient aucune responsabilité par devant le pays, peu importait celui que le roi choisissait pour faire exécuter ses commandements. Lui-même était le centre d'où émanait chaque mesure, et ses ministres n'avaient rien d'autre à faire que de recevoir ses ordres et d'y obéir.

Cependant, toutes les communications entre les ministres et le roi relativement aux affaires de gouvernement semblent, même à cette époque d'arbitraire, avoir été faites par l'entremise d'un conseiller privé; de sorte que, tout au moins sur ce point important, les formes de la constitution furent observées ; et, quoique le Parlement ait pu être oublieux de ses devoirs, les moyens existaient toujours pour fixer la responsabilité des actes de la Couronne sur ceux auxquels, d'après la loi, s'attachait exclusivement cette responsabilité » (1).

Pendant le règne d'Henri VIII, la plupart des membres du Conseil Privé semblent avoir fait régulièrement partie de la suite du roi, l'accompagnant partout où il se rendait, et portant quotidiennement leur attention sur les affaires de l'Etat. C'étaient généralement les grands officiers de sa maison, un évêque et un des principaux secrétaires ; tandis que d'autres fonctionnaires — tels que le Lord Chancelier, l'Archevêque de Canterbury, l'autre secrétaire principal et quelques officiers de moindre importance — restaient à Londres pour expédier les affaires ordinaires et courantes du gouvernement. Parfois cependant, le conseil entier se

(1) Sir H. Nicolas, *Proc. P. C.*, v. 7, pp. 11, 15.

réunissait, soit pour des motifs ordinaires, soit par ordre spécial du roi (1).

Grâce aux règles adoptées pour le perfectionnement de son mécanisme intérieur, le Conseil Privé fut à même de s'acquitter efficacement des nombreux et importants devoirs qui lui incombaient alors. En 1553, le roi Edouard VI fit une série de règlements pour son conseil, partageant ce corps (composé alors de quarante membres) en cinq commissions, ou (comme nous dirions aujourd'hui) comités. A chacun de ces comités fut assigné une branche spéciale d'affaires publiques. A plusieurs de ces comités furent ainsi adjointes certaines personnes, le plus souvent des juges, avec le titre de « conseillers ordinaires » ; elles n'étaient point consultées sur les questions de politique générale. Cet usage a été conservé jusqu'à nos jours. D'après les nouveaux règlements, chaque affaire devait être portée à l'attention royale, afin « que, s'il s'élevait quelque affaire d'importance et qu'il plût à Sa Majesté d'assister aux débats, il en fût donné avis, afin qu'il y eût plus d'assistants aux débats » ; de plus, les secrétaires devaient être les intermédiaires entre les conseillers et le souverain (2).

Division du conseil en comités.

Secrétaire du roi.

La charge de secrétaire ou clerc du roi était à l'origine tenue en mince estime. Le

(1) Sir H. Nicolas, *Proc. P. C.*, v. 7 pp. 9, 10, 15.

(2) Dicey, pp. 39-43. Depuis très longtemps, déjà, il semble avoir été d'usage que le conseil se réunît, pour l'expédition des affaires courantes, sans que le roi fût présent. Mais le souverain avait évidemment la faculté de s'y rendre quand il le jugeait bon. (Sir H. Nicolas, *Proc. P. C.*, v. 1, pp. 25, 34, 58 ; v. 7, p. 13 ; Dicey, p. 15).

secrétaire ne possédait aucune influence politique à moins, comme cela arrivait parfois, qu'il fût membre du Conseil. A la longue il devint nécessaire de nommer deux secrétaires, puis, peu à peu, sans presque que l'on s'en aperçût, la charge s'éleva en dignité. Sous le règne de Henri VII, on choisit des personnages de marque pour remplir ce poste. Sous le règne suivant, nous voyons ces mêmes fonctions tenues par Cromwell. Depuis lors, les secrétaires prennent rang avec les barons, sont toujours membres du Conseil et, par l'Act 31 Henri VIII, c. 10, furent nommés à ce poste *ex officio*. C'est seulement dans les dernières années du règne d'Elisabeth qu'ils furent appelés Secrétaires d'Etat (1).

En vertu des règlements de 1553 (2), toutes les affaires du Conseil privé étaient expédiées par des comités dont la composition variait selon les circonstances. Les mêmes personnes faisaient partie de plusieurs comités. De cet arrangement naquit un corps connu dans l'histoire sous le nom de « Chambre étoilée » (*Star Chamber*) et qui acquit une triste célébrité par ses procédés arbitraires et tyranniques. La « Chambre étoilée » était, en effet, le conseil sous une autre appellation. Elle était fréquemment présidée par le roi lui-même ; en son absence, elle expédiait les affaires avec beaucoup de dignité et de solennité ; on voit par là que le Conseil n'avait nullement renoncé à ses anciennes pré-

Star Chamber

(1) Dicey, p. 41 ; Thomas, *Notes on Pub. Dep.* p. 27.
(2) *Vide supra*, p. 66.

tentions au plein exercice de l'autorité judiciaire. Tout en s'assurant le droit d'agir dans presque tous les cas qui ressortissaient à la juridiction d'une cour de justice, le roi et ses conseillers agissaient ouvertement « dans les cas qui n'étaient point de la compétence des autres cours. »

Le tribunal secret de la Chambre étoilée continua à fonctionner jusqu'au règne de Charles Ier. A cette époque, les luttes intermittentes entre le Parlement et l'autorité judiciaire du Conseil ayant repris avec une nouvelle rigueur, il fut déclaré par le *statute* 16, Car. I, c. 10, que « ni Sa Majesté, ni son Conseil privé n'ont ou ne doivent avoir aucune juridiction, pouvoir ou autorité, par *bill* anglais, pétition, articles, libelle ou autre procédé arbitraire quelconque, pour examiner ou mettre en question, déterminer ou disposer des terres, propriétés, héritages, biens ou meubles d'aucun des sujets de ce royaume ; mais que ces affaires doivent être jugées et déterminées dans les cours ordinaires de justice et par les voies légales ordinaires. » Par le même *statute*, le pouvoir « que la Table du Conseil s'est arrogé ces derniers temps, d'intervenir dans les causes civiles et dans des affaires d'intérêt purement privé, de partie à partie », est déclaré « contraire à la loi du pays et aux droits et privilèges des sujets. » Cet *act*, qui détruisait la Chambre étoilée avec sa juridiction, abolissait la plus grande partie des pouvoirs judiciaires que la politique des générations précédentes avait conférés au Conseil (1).

(1) Sir H. Nicolas, *Proc. P. C.*, t. VII, p. 24. Dicey, pp.

Arrestations par les conseillers.

Durant cette période de « gouvernement par les conseils », les conseillers privés ajoutèrent à leur autorité déjà si puissante, comme membres d'un corps si éminent dans l'Etat, le droit d'arrêter leurs concitoyens, en vertu de leur propre volonté. On pourrait supposer que de tels actes étaient justifiés par la volonté royale. Mais les conseillers revendiquaient cette autorité comme leur appartenant en propre ; et les juges admirent la validité de leur prétention, du moins, en ce qui concernait les arrestations « par ordre de la Table du Conseil », aussi bien que par commandement royal (1).

La reine Elisabeth et ses parlements.

La reine Elisabeth gouverna presque exclusivement au moyen de son Conseil privé, soit avec des membres pris individuellement, soit avec le corps tout entier ; les parlements (qu'elle convoquait d'ailleurs régulièrement à des intervalles variant de un à quatre ans), étaient considérés par elle comme de simples instruments de taxation, auxquels elle ne recourait qu'en cas de nécessité. Cette éclipse des parlements, sous la dynastie des Tudors, agrandit naturellement le champ de la compétence du Conseil privé ; et celui-ci, malgré l'appel fait par les souverains suivants à l'assistance constitutionnelle du Parlement, conserva beaucoup de l'autorité illégalement acquise (2).

45-57. rend un compte curieux et précis des faits qui se passaient à la Chambre Etoilée. Voir aussi Palgrave, *King's Council*, pp. 38, 100, 110, Stephen, *Hist. of Crim. Law of Eng.*, t. I, C. VI.

(1) Dicey, p. 56.

(2) Macqueen, *Privy Council*, p. 680.

Le puissant système, élaboré avec tant de soin par les Tudors, finit avec eux ; le temps qui s'écoula entre la mort d'Elisabeth et la restauration des Stuarts est aussi celui où prit fin le « gouvernement par les conseils » (1). Toutefois, les parlements d'Elisabeth, contrairement à leurs timides prédécesseurs, élevèrent souvent la voix ; les Communes n'hésitèrent pas à vouloir conseiller la reine, non seulement pour les affaires de l'Eglise et de l'Etat, mais même sur la question plus délicate de son mariage et de la succession au trône. Il est vrai qu'à plusieurs reprises, il leur fut commandé de ne point s'immiscer dans les affaires qui concernaient la personne, les biens de Sa Majesté ou le gouvernement de l'Eglise, à moins que ces affaires ne leur fussent soumises par la reine elle-même. Cependant les Communes réussirent à faire donner à leur prétention plus de considération, en affirmant la nécessité de redresser les divers griefs intéressant la chose publique.

Le Parlement sous la dynastie des Stuarts.

Ainsi se succédèrent, par un cours régulier et en quelque sorte comme une conséquence naturelle, « le parlement séditieux de Jacques Ier et le parlement rebelle de Charles Ier » (2). En même temps, s'élevèrent, de la part de la couronne, de nouvelles exigences qui ne pouvaient se réaliser qu'avec l'aide sincère de la Chambre des communes. Les circonstances dans lesquelles la puissance du parlement se développa en opposition avec celle de la

(1) Dicey, p. 59.
(2) Parry, *Parlts.* pp. 214-239 ; Hearn, *Govt. of Eng.* p. 132.
(3) Bagehot, *Eng. Const.*, p. 311.

monarchie, et se fortifia sous les Stuarts, appartiennent trop au domaine de l'histoire générale pour que nous jugions nécessaire de nous y arrêter ici. Il suffit de rappeler deux événements principaux qui indiquent la progression par laquelle la Chambre des communes atteignit la position, égale en puissance à celle de la couronne elle-même, qu'elle a occupée depuis la Révolution de 1688.

1° Au cours de la lutte entre la couronne et le Parlement, qui caractérise le règne de Charles Ier, il devint nécessaire de pourvoir à l'entretien d'une armée permanente. Celle-ci, ayant été portée, après la restauration, de 5.000 à 30.000 hommes, commença à être considérée avec défaveur ; on la soupçonnait de renforcer le pouvoir de la couronne au détriment des droits et des libertés des sujets. Aussi, une clause fut-elle insérée dans le Bill des Droits (1), défendant la levée ou le maintien d'une armée permanente dans le royaume en temps de paix, sans le consentement du Parlement.

2° La coutume d'affecter à des services distincts les subsides accordés par le parlement à la couronne fut pour la première fois introduite sous le règne de Charles II (2) ; toutefois cet usage ne s'établit définitivement qu'après la révolution, lorsqu'il fut formellement inscrit, au nombre des maximes de la constitution, que le vote des subsides et le contrôle des dépenses publiques, faites en conformité des votes, est l'attribut inaliénable du

(1) Will. and Mary, Sess. 2, c. 2.
(2) Voir Hearn, *Govt. of Eng.*, p. 342.
(3) Hatsell, t. II, p. 202 ; Park's, *Dogmes*, lecture XIII.

parlement, et principalement de la Chambre des communes (1).

La reconnaissance de ces deux principes constituait un frein salutaire à l'exercice du pouvoir arbitraire, en même temps qu'elle garantissait et assurait l'influence constitutionnelle de la Chambre des communes, pour l'octroi de tous aides et subsides (2). C'est de cette époque que l'on peut dater la fin du gouvernement par la prérogative en Angleterre, et le commencement du gouvernement parlementaire.

Fin du gouvernement par la prérogative

Mais cet important changement de notre système politique ne s'accomplit pas tout d'un coup, ni sans résistance de la Couronne pour recouvrer son ancienne suprématie. Irrité par l'opposition systématique qu'il rencontrait dans la Chambre des communes, Charles Ier s'abstint de convoquer le Parlement pendant une période de onze années, de mars 1629 à avril 1640, laps de temps qui, jamais jusqu'alors, ne s'était écoulé sans réunion du Conseil national (3). Enfin, en 1640, le fameux *Long Parlement* fut assemblé.

Le premier acte de ce Parlement fut, comme nous l'avons vu plus haut (4), d'abolir la *Chambre étoilée* et de dépouiller le Conseil privé de la plus grande partie de son pouvoir judiciaire, sans toucher cependant à sa constitution ni à ses fonctions politiques (5).

(1) Hartsall, t. III, p. 202 : Park, *Dogmes*, lectiae XIII.
(2) Sir J. Mackintosh, *Hans. D.* (*O. S.*), t. 34, p. 537 ; Clode, *Mil. Forces of the crown*, t. I, p. 84.
(3) Macaulay, *Hist. of Eng.* t. I, p. 85.
(4) *Ante*, p. 68.
(5) Après son affaiblissement et après la naissance subsé

Mais dans toutes les affaires de gouvernement, la volonté du roi resta souveraine, et bien que les ministres fussent individuellement puissants, ils n'avaient pas — et l'on n'exigeait point qu'ils eussent — des opinions semblables sur les affaires publiques. Ils différaient souvent sur des questions importantes ; mais chacun d'eux étant seulement responsable de l'administration de son propre département, on ne considérait point comme essentiel que tous eussent les mêmes vues sur la politique générale. De plus, les ministres n'étaient, en pratique, responsables de l'accomplissement régulier de leurs fonctions officielles que vis-à-vis du roi et de lui seul.

Responsabilité ministérielle

En fait, les événements qui se déroulèrent après l'avènement de Charles Iᵉʳ démontrèrent d'une façon indiscutable que, pour la conduite des affaires publiques, une entente plus intime et plus cordiale entre la couronne et le parlement était indispensable à l'existence même d'un gouvernement monarchique. Charles Iᵉʳ, en effet, « n'avait pas le pouvoir de diriger, si même il en avait eu l'occasion ; sa théorie de la souveraineté était incompatible avec la théorie constitutionnelle qui, réveillée

Charles Iᵉʳ et la Chambre des communes.

quente du vaste empire colonial de l'Angleterre, il fut considéré comme investi de l'ancienne prérogative de la couronne en temps que source de justice ; l'appel suprême dans toutes les causes civiles et criminelles de toutes les cours de l'empire, était formé devant le Roi en son conseil ; un Comité du Conseil Privé, qui est le descendant direct de l'ancienne *curia regis*, est, encore aujourd'hui, l'organe par lequel est exercée cette prérogative. (Voir, *inter alia*, Stephen, *Hist. crim. Law Eng.* t. I, p. 180).

de sa léthargie, avait été exposée par les Communes » (1). Dans les longues contestations qui s'élevèrent entre le roi et la Chambre des communes, bien des malentendus eussent été évités de part et d'autre, si Charles avait eu un ministre possédant la confiance du Parlement pour épouser sa cause et y défendre sa politique. L'antagonisme profond, qui divisait le roi et son peuple, eût pu disparaître, si les ministres du roi n'avaient point été si antipathiques à la Chambre des communes.

Quoi qu'il en soit, les serviteurs de la couronne étaient généralement regardés avec méfiance ou aversion par les Communes. Lorsque leurs actes méritaient condamnation, il n'y avait point d'autre alternative que de procéder contre eux par voie d'*impeachment*, procédé tout au moins fâcheux, très long, incertain dans son issue et marquant, en même temps, de mauvaises intentions contre la couronne elle-même. Si l'on avait trouvé une méthode permettant aux ministres du roi de se concilier le bon vouloir du Parlement, tous ces motifs incessants d'irritation n'auraient pas tardé à disparaître (2).

(1) Stubbs. *Const. Hist.*, v. 3, p. 505.

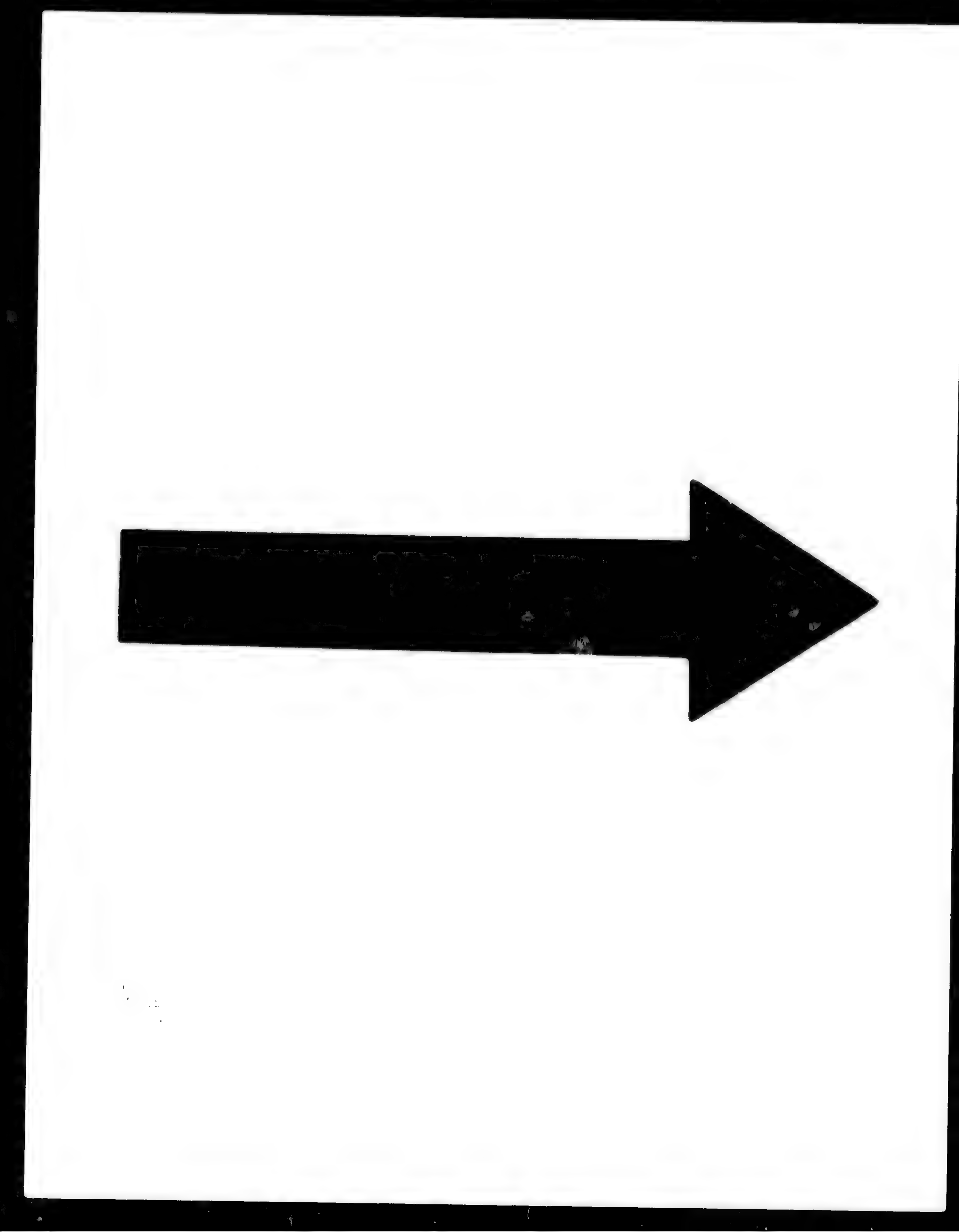
(2) Les historiens n'accepteront pas sans réserves la conclusion de M. Todd. Ce n'est point l'absence des ministres de Charles Ier au Parlement, qui produisit la révolte, mais la conduite du roi gouvernant sans parlement, ou, dans certains cas, en défiance du Parlement. La présence de ces ministres n'aurait point empêché la guerre civile, à moins que le roi n'eût été par là amené à modifier sa conception du pouvoir royal. Une simple explication de sa politique, faite à la Chambre des communes par un ministre de con-

Le Long Parlement, à la vérité, ne négligea pas de faire au roi des ouvertures pour lui indiquer les conditions d'un accord et d'une réconciliation. Bien qu'elles entraînassent, en général, l'abandon d'une partie du pouvoir, plus grande que celle dont la couronne était disposée à se dessaisir, il est à remarquer que, dans une occasion, le principe de la responsabilité ministérielle fut clairement indiqué comme un moyen de se concilier la faveur du Parlement et de protéger le roi contre les mauvais conseillers.

Grande Remontrance.

Dans la Grande Remontrance adressée en 1641 à Charles Ier par la Chambre des Communes, il est fait mention de « ces cas d'assez fréquente occurence où les Communes peuvent avoir de justes raisons à faire valoir contre le choix de certains hommes comme conseillers du roi, sans que toutefois il y ait de justes motifs pour les accuser de crimes ». Il est ajouté que « les plus puissantes raisons peuvent exister pour prier avec instance le roi de ne point confier ses affaires importantes en de telles mains, alors que les Communes ne voudraient pas agir contre ces hommes par le moyen légal de l'*impeachment* ». Plus loin, il est clairement énoncé « qu'il ne pourrait être accordé de subsides au roi pour son propre état, et fourni l'assistance nécessitée par les circonstances en faveur du parti protestant au delà de la mer, que si, à l'avenir, le roi employait tels conseillers, ambassadeurs et autres ministres qui auraient la

fiance, n'aurait certes pas réconcilié le Parlement avec les mesures arbitraires de Charles Ier (Walpole).



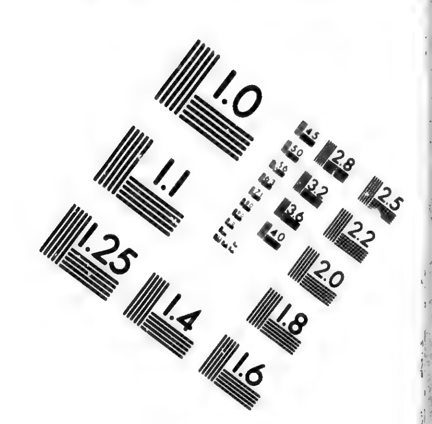
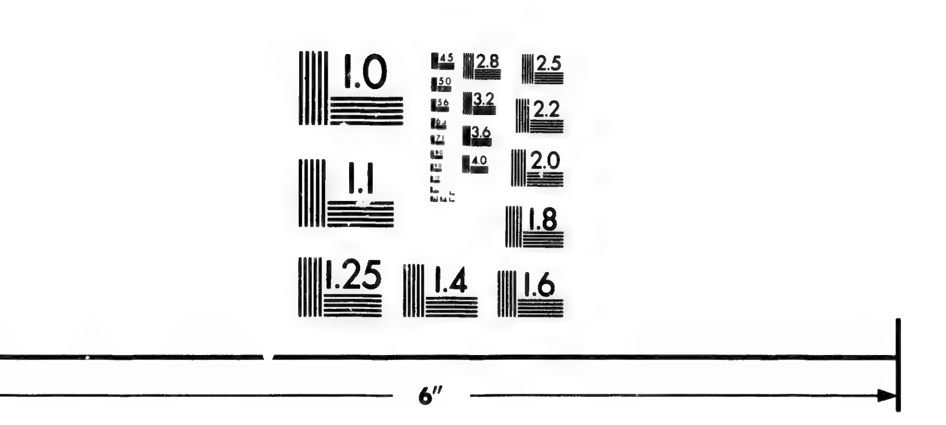
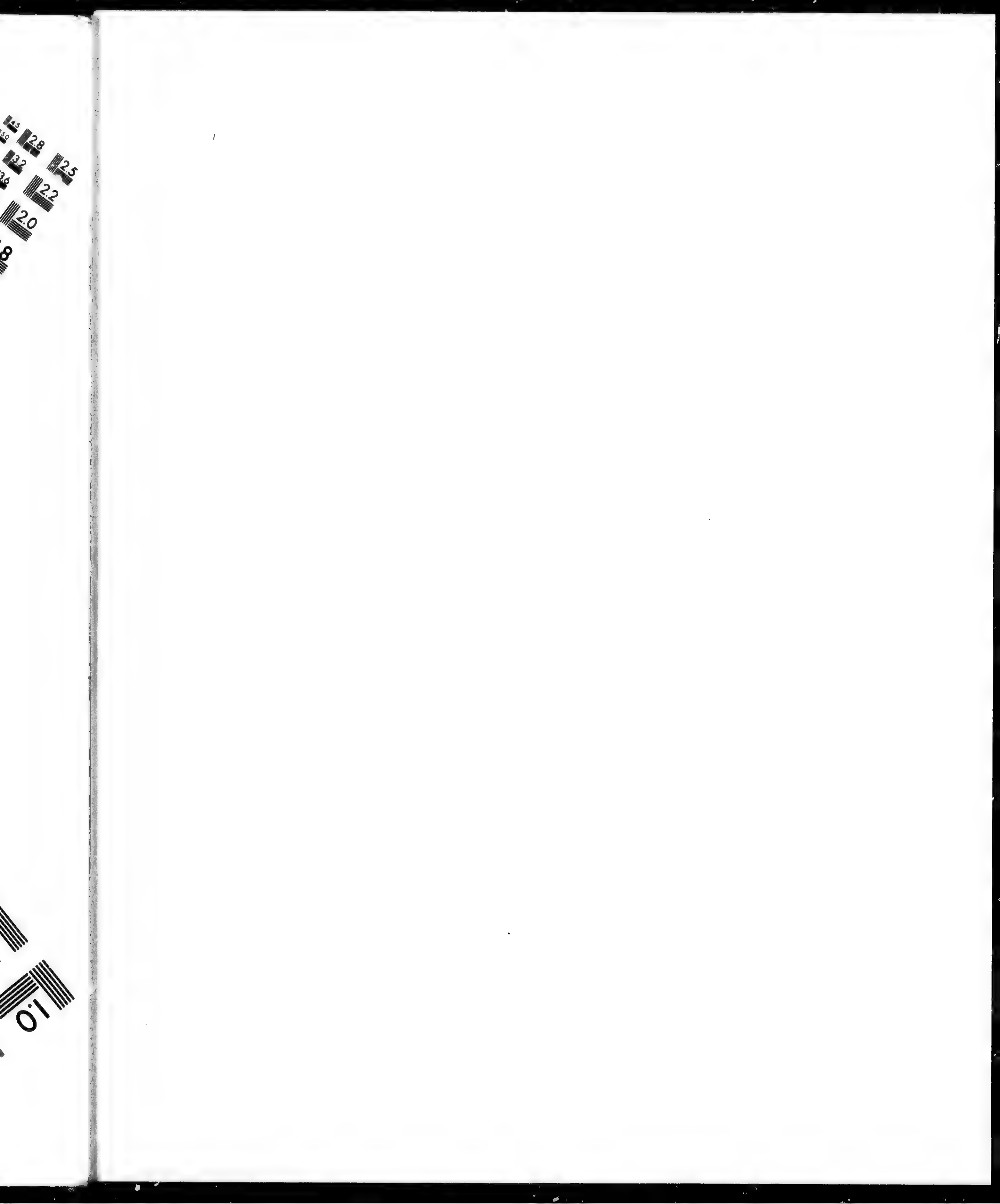


IMAGE EVALUATION
TEST TARGET (MT-3)





confiance du Parlement » (1). Mais le roi avait déjà déclaré qu'il ne voulait point établir une distinction entre l'obéissance de ses ministres et ses actions personnelles, ni permettre que ceux-ci fussent punis pour avoir exécuté ses ordres (2).

La conciliation était donc impossible; le temps n'était plus à la modération; et la chûte de la monarchie fut une déplorable, mais inévitable conséquence. Les circonstances qui amenèrent cet événement appartiennent à l'histoire générale et n'ont point besoin d'être rappelées ici. Il suffit de constater qu'après une courte lutte avec le Long Parlement et ses partisans, Charles Ier fut fait prisonnier, jugé et exécuté le 30 janvier $164\frac{8}{9}$.

Exécution du roi.

Immédiatement après, le Parlement s'occupa de la constitution du futur gouvernement du pays. Le 7 février, il vota « que les fonctions de roi, dans cette nation, étaient inutiles, inopportunes et dangereuses » et devaient être abolies. Après avoir, le jour précédent, décidé la suppression de la Chambre des Pairs, il décida « qu'il serait érigé un Conseil d'Etat pour agir et procéder selon les instructions qui lui seraient données par la Chambre des Communes » (3).

Conseil d'Etat.

(1) Forster, *Debates on the Grand Remonstrance*, pp. 272, 273.

(2) Voir Gardiner, *Hist. of Eng.* 1624-1628, v. I, c. VIII; Campbell, *Chanc.* v. 2, p. 532.

(3) *Parl. Hist.* v. 3, pp. 1285, 1292; *Com. Journ.* 7 Févr. $164\frac{8}{9}$.

C'était la majorité parlementaire qui choisissait, à son gré, les personnes qui devaient composer ce conseil, être investies de l'autorité suprême et lui donner l'assurance que l'administration des affaires publiques aurait lieu en conformité directe avec ses propres opinions. Pendant un certain temps, l'expérience produisit de bons résultats, et, grâce à l'énergie, au savoir, à l'expérience politique des principaux membres de ce Conseil d'Etat, les affaires du pays, tant qu'elles restèrent entre leurs mains, furent conduites avec beaucoup de sagesse et d'habileté (1).

Le Conseil d'Etat comprenait quarante et un membres, lords et membres des Communes, choisis au nom du « Parlement d'Angleterre » ; le *quorum* requis pour l'expédition des affaires, était de neuf membres. La plupart des conseillers faisaient aussi partie de la Chambre des communes, et comme le véritable nombre des membres assistant aux séances de cette Chambre ne dépassait pas cinquante, le Conseil devint naturellement le corps le plus important. Passant en revue toutes les affaires publiques, il laissait peu de besogne à la Chambre ; celle-ci n'avait qu'à confirmer, par *Act*, les mesures que le Conseil jugeait bon de soumettre à sa sanction (2). Mais, en fait, ce dernier avait coutume d'en référer à la Chambre pour toutes les questions présentant une importance particulière ; la Chambre était ainsi

(1) Bisset, *Commonwealth of Eng*. v. 1, pp. 49, 118-123.
(2) *Parl., Hist*. v. 3, p. 1291 ; Bisset, *Commonwealth of Eng*. v. 1, pp. 24, 36. Les minutes originales de tous les actes du Conseil d'Etat, jusqu'au moment où il fut renversé par Cromwell, sont parfaitement conservées dans les Archives de l'Etat. (*Ib*. p. 39).

mise en mesure d'exercer sur les actes du Conseil un pouvoir de contrôle (1).

Le Conseil d'Etat était surtout un corps délibérant, et les règles qu'il établit pour sa propre gouverne, étaient calculées de façon à assurer, de la part des membres présents à chaque réunion particulière, l'examen attentif et sérieux de toutes les questions qui leur étaient soumises (2). Le Conseil traitait aussi, soit directement, soit par ses comités, les affaires qui sont actuellement réparties entre les différents départements de l'Etat. A côté des affaires du Trésor et des différentes branches du Secrétariat, il était chargé des fonctions exercées jusque là par le Lord Haut-Amiral et par le Maître de l'Artillerie (3). La manière heureuse et habile dont il s'acquitta de ses travaux multiples est très remarquable, si l'on considère que dix-huit à vingt membres prenaient ordinairement part aux séances du Conseil, et même que, souvent, ce nombre était plus grand encore (4).

Le Conseil était nommé pour une période d'une année seulement ; à l'expiration de ce terme, tous les membres, à l'exception de trois, étaient réélus ; et on en ajoutait deux pour suppléer aux vacances occasionnées par les décès. Ainsi, sauf cinq, il n'y avait plus que de nouveaux membres. Mais à la fin de la deuxième année, le Parlement résolut d'adopter un principe différent. En conséquence, il décida, le 5 février

(1) Bisset, v. 1, p. 43 ; v. 2, pp. 55, 57.
(2) Bisset, v. 2, pp. 293-296.
(3) *Ib.* v. 1, pp. 116; v. 2, p. 72.
(4) *Ib.* v. 1, pp. 118-123 ; v. 2, pp. 77, 293, 377, 386.

$165\frac{0}{1}$, que, pour l'année qui allait suivre, le Conseil d'Etat serait encore composé de quarante et un membres, dont vingt et un seulement seraient soumis à réélection. La même règle fut suivie lors de l'élection du Conseil pour la quatrième période (1). En novembre 1652, devançant de presque trois mois la date régulière, on renomma, d'après ce même principe, le Conseil pour la cinquième et dernière fois (2).

Cromwell.

Mais le 20 avril 1653, Olivier Cromwell, qui avait toujours fait partie du Conseil d'Etat depuis sa première institution, ayant mis fin par la violence au Parlement Croupion et s'étant proclamé dictateur militaire, se rendit au Conseil d'Etat réuni à Whitehall, lieu ordinaire de ses assemblées, et informa les membres présents que leur existence officielle était terminée, puisque le Parlement, dont dérivait leur autorité, n'était plus (3). Ainsi expira honteusement le fameux Conseil d'Etat qui, pendant quatre ans et quelques mois, avait gouverné l'Angleterre avec une habileté et une vigilance remarquables.

Le Conseil de Cromwell.

A la place de ce corps capable et influent, qui toujours avait opposé un ferme refus aux desseins ambitieux de Cromwell (4), fut érigée une ombre de conseil, composé de sept membres, dont six militaires, agissant nominalement, comme les conseillers de Cromwell. Mais c'était là un

(1) Bisset, v. 2, pp. 146, 234.
(2) *Ib.* p. 369.
(3) *Ib.* p. 467.
(4) *Ib.* p. 452.

simple « conseil de caserne », *barrack-room council*, dépendant entièrement de Cromwell lui-même (1). Plus tard, le dictateur convoqua un Conseil d'Etat qui comprenait huit officiers de haut rang et quatre civils ; ces derniers étaient destinés seulement à servir de couverture, et le Conseil continua d'être, d'intention et de fait, un conseil militaire (2). Quand, en décembre 1653, Cromwell accepta la charge de Protecteur de la République, il consentit à recevoir du Parlement un conseil de quinze personnes nommées par *statute*, avec le pouvoir, sur l'avis du Conseil, de porter leur nombre à vingt et un. Mais il n'attendait que le moment d'être fermement établi sur le siège présidentiel, pour agir, dans les cas les plus importants, sans l'ordre de de son Conseil et, semble-t-il, sans même consulter ses conseillers légaux (3).

Les différents Parlements convoqués par Cromwell durant son Protectorat, se montrèrent en grande partie réfractaires et intraitables ; et c'est uniquement, grâce à son énergie extraordinaire et à son habileté administrative, que son gouvernement sut garder, jusqu'à la fin, ce succès, qui, surtout en ce qui touche les relations extérieures de l'Angleterre, est, généralement et à bon droit, resté attaché à son nom (4).

Restauration de la monarchie.

La dictature de Cromwell dura cinq ans ; elle se termina par sa mort, le 3 septembre 1658. Après une courte période d'anarchie, la

(1) *Ib.* pp. 475, 476.
(2) Forster, *British Statesmen*, (Cromwell), v. 7, p. 129.
(3) Ib. V. 7, p. 231, *n.*
(4) Voir le passage de Goldwin Smith sur Cromwell dans ses *Three Eng. Statesmen* (London, 1867).

nation fatiguée des luttes intestines, salua avec joie la restauration monarchique.

Avec l'avènement de Charles II commença une période nouvelle et transitoire, durant laquelle le Parlement continua à croître en force et en influence, tandis que le vieil antagonisme entre les ministres de la Couronne et la Chambre des Communes renaissait avec toute son ancienne vigueur. Le mauvais gouvernement invétéré de la branche restaurée des Stuarts (1) amena finalement la révolution de 1688; cet évènement ne produisit pas seulement un changement de dynastie; il servit encore à confirmer les libertés publiques de l'Angleterre et à les placer sur des bases plus solides. Par l'introduction des ministres du roi dans le Parlement, une entente harmonieuse s'établit à la longue entre la couronne et les assemblées législatives; les vieux abus du gouvernement par la prérogative disparurent à tout jamais.

Révolution de 1688.

En passant en revue l'histoire de la Constitution anglaise depuis la conquête des Normands jusqu'à l'avènement au trône de Guillaume d'Orange, certains points semblent mériter une mention plus spéciale.

1° Les germes du système politique actuel de la Grande-Bretagne furent semés dès les premiers jours de son existence nationale et portèrent des fruits qui, depuis, n'ont cessé de mûrir.

Développement de nos institutions politiques nationales

2° La responsabilité de conseiller la couronne dans

(1) Cox, *Walpole* (*Pownall's Pap.*), v. 3, p. 616.

toutes les affaires d'Etat appartenait originairement au Conseil Privé, institution aussi vieille que la monarchie elle-même.

3° De tout temps — et spécialement quand le Conseil Privé était composé d'un grand nombre de membres, — le souverain régnant choisissait, — et sa prérogative lui donnait le droit de choisir — dans ce Conseil, certaines personnes dans lesquelles il pouvait plus spécialement avoir confiance, et d'après l'avis desquelles il agissait plus particulièrement. Ainsi, on peut dire qu'à aucune époque le roi d'Angleterre n'a été sans conseillers officiels pouvant être rendus responsables de tous ses actes publics.

4° L'autorité et les attributions du Conseil Privé ont, de temps à autre, fait l'objet de règlements parlementaires ; mais la difficulté de rendre effective, vis-à-vis du Parlement, la responsabilité des ministres, sous un gouvernement par la prérogative, fut telle que, sauf dans les cas de délits et de crimes punissables par voie d'*impeachment*, elle resta virtuellement sans effet.

5° L'absence d'une entente cordiale entre le souverain et les assemblées législatives, fut la source féconde de conflits et aussi d'un mauvais gouvernement. Elle amena, en 1649, la chûte de la monarchie et, en 1688, le tranfert de la Couronne sur la tête d'un prince de la Maison d'Orange, « appelé pour maintenir la pratique de ces maximes de liberté pour lesquelles, durant les bons et les mauvais jours, l'Angleterre avait combattu plusieurs siècles » (1).

(1) Taylor, *Book of Rights*, p. 211.

Enfin, la tentative faite sous la République, d'établir un Conseil d'Etat, qui reflétât les opinions de la Chambre des Communes et fût composé des membres principaux et les plus influents de ce corps, ne tarda pas, malgré les promesses du début, à échouer complètement ; l'échec est dû à l'absence de cet élément de stabilité, que, seules, peuvent fournir l'autorité et l'influence d'un monarque constitutionnel (1).

Développement du gouvernement constitutionnel.

Il est aussi à remarquer que, même sous le règne des Tudors, alors que le pouvoir de la couronne prédominait en toutes matières, et que le Parlement était faible et asservi, on trouve déja en œuvre les principes qui, dans la suite, devaient tendre au développement du gouvernement constitutionnel. C'est alors que les grandes charges de l'Etat commencèrent à prendre tournure, et que le mécanisme complexe de l'administration apparut sous une aspect plus moderne. Les Secrétaires d'Etat, qui à l'origine étaient de simples clercs chargés d'exécuter les ordres du roi, s'élevèrent par degré au rang de puissants fonctionnaires, ayant des pouvoirs définis et une responsabilité bien déterminée. L'office de Chancelier, lui aussi, avait, à cette époque, pris une forme à peu près semblable à celle qu'il a de nos jours. Celui de Lord Haut-Trésorier ou de Premier Commissaire de la Trésorerie, et celui de Lord

(1) Le texte de M. Todd a été laissé intact ; mais il semble nécessiter cependant une modification. La stabilité peut-être aussi bien assurée par d'autres formes de gouvernement que par la monarchie constitutionnelle ; si la stabilité manqua à la République, c'est parce que les institutions du pays étaient incertaines et mal affermies. — *Walpole.*

Haut Amiral ou de Premier Commissaire de l'Amirauté devinrent des institutions définitivement établies.

De la sorte, au lieu d'être choisis arbitrairement et irrégulièrement comme aux premiers temps, les principaux officiers de l'Etat furent dûment nommés pour remplir les diverses charges de l'Etat et conseiller le roi dans le gouvernement du royaume. Les personnes désignées par le roi pour remplir ces postes, lorsqu'elles ne faisaient point déjà partie du Conseil Privé, furent invariablement admises dans cette haute assemblée; en leur qualité de serviteurs de haute confiance et de conseillers de la couronne, elles formèrent le noyau du conseil de confiance connu plus tard sous le nom de « Cabinet ».

Le Cabinet devient responsable vis-à-vis du Parlement.

Ce corps puissant de gouvernement, qui primitivement n'était qu'un instrument docile entre les mains du monarque régnant, fut rendu responsable vis-à-vis du Parlement par la révolution de 1688. Le Bill des droits, tout en laissant intacts les droits et privilèges légitimes de la couronne, censura les prétentions excessives de la prérogative, redressa les griefs du peuple, donna de la force et de l'assurance aux efforts du Parlement, assura son indépendance et reconnut ses fonctions de contrôle. De telle sorte que, désormais, le Parlement pût assumer cette surveillance attentive et ce contrôle de l'administration des affaires publiques, qui, actuellement, de l'avis de tous, constitue sa mission spéciale de beaucoup la plus importante (1).

(1) Voir discours de M. Adam, *Parl. Deb.* v. 16, pp. 2-7.

CHAPITRE III

ORIGINE ET DÉVELOPPEMENT DU GOUVERNEMENT PARLEMENTAIRE.

Afin de renforcer le principe de la responsabilité ministérielle pour tous les actes du gouvernement, il devint bientôt évident qu'une prescription constitutionnelle devait, de toute nécessité, exiger que les conseillers de la couronne, par l'entremise desquels se traitaient les affaires d'État, fussent publiquement connus. On pourrait ainsi les rendre responsables, devant le Parlement, des conseils donnés par eux au souverain et des conséquences des actes entrepris par leur intermédiaire.

Les Traités de partage

Il y eut une démonstration frappante de cette nécessité dans le cas des Traités de Partage, en 1698. La Chambre des Communes était d'avis que ces traités portaient préjudice à l'intérêt public ; et il fut proposé de mettre en accusation Lord Somers qui, en qualité de Chancelier, avait apposé le grand sceau. Somers allégua, pour sa défense, qu'il s'était personnellement opposé aux traités, mais qu'un ordre formel du roi l'avait contraint d'apposer sur l'un d'eux le grand sceau. Mécontente de cette expli-

cation, la Chambre des Communes poursuivit l'*impeachment*, et décida d'appeler à sa barre Lord Portland, Lord Orford et Lord Halifax qui, en leur qualité de membres influents du gouvernement, étaient considérés comme responsables pour avoir conseillé cette mesure deplorable. Il fut alors prouvé que ces pairs n'avaient eu aucune part dans la décision prise, et que le roi seul avait négocié les traités. Lord Somers fut acquitté par la Chambre des Lords, malgré l'inadmissible allégation donnée pour sa défense et la justification de sa conduite, qu'il avait agi sur l'ordre formel du roi ; c'était là une excuse en contradiction complète avec les véritables principes d'un gouvernement responsable et qui, si elle avait été admise, priverait le Parlement de tout contrôle sur le pouvoir exécutif. Les poursuites dirigées contre les autres membres du ministère n'eurent pas plus de succès, car il fut impossible de prouver qu'ils avaient pris part à ces traités néfastes (1).

Ayant échoué dans sa tentative de faire peser sur quelqu'un la responsabilité de cet acte de pouvoir arbitraire, la Chambre des Communes étudia une série de mesures destinées à prévenir le retour de pareils abus. Elle s'efforça d'atteindre ce but, en introduisant dans l'*Act d'Etablissement* une clause stipulant, que, à partir de l'avènement de la maison de Hanovre, « toutes les affaires concernant le bon gouvernement du royaume, qui sont réellement de la compétence du Conseil privé, en vertu des lois et des usages

(1) Hallam, *Const. Hist.* v. 3, p. 253 ; Campbell, *Chanc.* v 4, p. 156-158.

de ce royaume, seraient traitées là, et que toutes les résolutions adoptées à ce sujet seraient signées par ceux des membres du Conseil privé qui les auraient conseillées ou consenties (1) ».

Cette prescription était faite en vue de contraindre à discuter en Conseil privé toutes les affaires d'Etat, et pour distinguer, au point de vue de la responsabilité, les promoteurs d'une résolution de ceux qui s'y seraient opposés, en exigeant sur l'acte la signature de tous ceux qui l'avaient voté. Cependant, on s'aperçut bientôt qu'un pareil système causerait des retards infinis et une foule d'embarras dans le gouvernement du royaume, en même temps qu'il était préjudiciable au ministère, dont les membres n'étaient pas encore préparés à assumer une responsabilité aussi précise, avec la perspective d'un *impeachment* et d'une disgrâce (2). De sorte que sous le règne suivant, la mesure fut abrogée avant même d'être entrée en vigueur (3).

Responsabilité des membres du Conseil privé.

Une autre clause de *l'Act of Settlement* — qui paraît avoir été élaborée dans un même esprit que la précédente — déclarait qu'aucun pardon sous le grand sceau ne saurait être opposé à un *impeachment* dirigé par la Chambre des Communes. Cette disposition salutaire est restée en vigueur et sert à renforcer le sens de la responsabilité individuelle des ministres. Blackstone l'interprète comme devant empêcher que le pardon royal

Mise en accusation des Ministres.

(1) 12 et 13 Will. III, C. 2, § 4.
(2) Creasy, *Eng. Const.* p. 832; *Parl. Hist.* v. 6, p. 474.
(3) 4 et 5 Anne. c. 8.

ait aucune action sur l'*impeachment* et, en entrave la marche ; mais elle n'empêche pas le pardon après la fin du procès (1).

L'Act of Settlement avait prouvé l'impossibilité de rendre directement responsables devant le Parlement les conseillers de la Couronne ; néanmoins, ce résultat fut obtenu graduellement au cours des événements, et d'une manière tout à fait imprévue, par les politiciens et les hommes d'Etat qui firent la révolution.

Guillaume III avait été appelé au trône d'Angleterre par les deux Chambres du Parlement, afin de régner en monarque constitutionnel. Les droits et les libertés des sujets, pour la violation desquels le roi Jacques avait perdu sa couronne, avaient été énumérés par le Parlement dans un document qui fut présenté au prince d'Orange, lors de son avènement au pouvoir. Ils furent compris plus tard dans le Bill des droits comme une partie des lois fondamentales du royaume, la cause et la raison de la révolution. De son côté, le roi fut sincère dans sa résolution et ses efforts de remplir avec fidélité ses obligations sacrées. Mais grâce à la retenue naturelle de son caractère et à ses grandes capacités administratives, il s'inspira moins des conseils de ses ministres, que ne le ferait maintenant un roi constitutionnel.

Guillaume III

De fait, et selon le témoignage de Hallam, Guillaume fut surtout son propre ministre ; il était mieux doué, pour remplir ces fonctions, que la plupart de ceux qui le servaient (2). Comme règle générale et pour ce qui

(1) *Step. Com. Ed.* 1874, v. 4, p. 471.
(2) Hallam, *Const. Hist.*, v. 3, p. 252, 388.

concernait les affaires intérieures, il consultait ses ministres (1) et gouvernait par leur entremise. Au contraire, le roi se réservait à lui-même les questions de guerre et de diplomatie ; et ses conseillers, conscients d'être moins versés dans les affaires militaires et diplomatiques que leur royal maître, lui abandonnaient volontiers le commandement de l'armée. De même, ils se contentaient de savoir ce qu'il jugeait à propos de leur communiquer relativement aux instructions données à ses propres ambassadeurs ou à ses entrevues avec les ambassadeurs des princes étrangers (2).

Nous avons vu les conséquences de cette politique dans les affaires diplomatiques, en ce qui concerne les Traités de Partage ; mais, si profondément enracinée était la conviction que les affaires militaires formaient une branche de la prérogative royale, qu'il fallut attendre jusqu'en 1806 pour la reconnaissance complète de cette idée que la direction de l'armée, comme toutes les autres prérogatives, doit être soumise au contrôle des ministres (3).

Son premier ministère parlementaire.

Guillaume III eut toutefois l'honneur de former le premier ministère ouvertement fondé sur la base des partis, de telle sorte que le gouvernement du roi se trouve en conformité avec les vues de politique générale de la majorité de la Chambre des Communes. Ce ministère était composé d'hommes d'Etat qui avaient des sièges dans

(1) Macaulay, v. 3, p. 538.
(2) *Ib.* v. 5, p. 123.
(3) Voir, post, p. 101.

l'une ou l'autre Chambre du Parlement. Par ce moyen, il remédiait à un défaut du gouvernement, qui, dans le plan proposé dans l'*Act of Settlement*, avait été suffisant pour expliquer l'insuccès de la réforme projetée.

Réservons pour un autre chapitre l'histoire de cette remarquable transaction qui constitue dans nos annales politiques une date mémorable. Nous nous proposons de traiter alors, avec plus de détails, l'origine et le développement du Conseil de cabinet. Il suffit ici de dire que durant ce règne, la distinction faite entre le Cabinet et le Conseil privé — et l'exclusion de ce dernier de toute délibération sur les affaires d'Etat excepté celles de pure forme — fut entièrement établie, et que les ministres du roi devinrent dans le Parlement les représentants autorisés de la Couronne pour introduire et défendre les mesures de gouvernement. On affirmait ainsi pratiquement ce principe constitutionnel qu'il était reservé à une autre génération d'amener à maturité : les ministres sont responsables devant le Parlement pour chaque acte de la Couronne dans la conduite des affaires publiques.

Dynastie hanovrienne.

Désormais, (pour se servir des paroles de May) commença une succession de monarques moins capables que Guillaume, et de ministres doués d'une habileté extraordinaire et d'une grande force de caractère, qui rapidement mirent en pratique la théorie de la responsabilité ministérielle. Sous les souverains de la maison de Hanovre, le gouvernement de l'Etat fut dirigé, dans tous les départements, par des ministres responsables, devant le Parlement, de chaque acte de leur administration, sans

l'avis desquels aucun acte ne pouvait être fait, qui pouvaient être renvoyés pour incapacité ou insuffisance, et mis en accusation pour crimes politiques ; et qui, enfin, se retiraient d'eux-mêmes quand leurs avis n'étaient pas suivis par la Couronne ou quand leur politique était désapprouvée par le Parlement. Avec des ministres ainsi responsables, « le roi ne pouvait mal faire ».

Les Stuarts avaient poussé si loin leur prérogative, que deux fois elle s'était brisée dans leurs mains. Ils l'avaient exercée personnellement et avaient été rendus personnellement responsables pour l'excercice qu'ils en avaient fait. Cette faute, l'un l'avait payée de sa tête, l'autre de sa couronne, et leur famille avait été proscrite pour toujours. Maintenant, si la prérogative allait trop loin, les ministres étaient condamnés et non plus le roi. Si le peuple criait contre le gouvernement, ce n'était plus une révolution, c'était simplement un changement de ministère. Aux dangereux conflits entre la Couronne et le Parlement, succédèrent les luttes entre les partis rivaux pour obtenir des majorités parlementaires ; et le parti vainqueur tint tout le pouvoir de l'Etat. Ainsi, sur les ministres retombait entièrement le poids des affaires publiques ; ils débarrassaient la Couronne de ses soucis et de ses périls, mais en même temps ils s'appropriaient presque toute son autorité. Le roi régnait, mais les ministres gouvernaient (1).

Usant de leur indéniable prérogative de choisir leurs propres ministres, les souverains anglais, antérieurs à

(1) May. *Const. Hist.*, t. I, pp. 5, 6.

la révolution, avaient l'habitude de choisir, d'après leurs goûts personnels et sans s'occuper de leurs opinions sur les diverses questions politiques, les hommes qui devaient occuper les hautes charges de l'Etat. Les partis, aussi bien que le gouvernement parlementaire, eurent leur origine sous Guillaume III, qui, en 1696, forma son premier ministère parlementaire sur une base exclusivement whig. Mais cette idée fut malheureusement abandonnée par le roi dans les ministères suivants ; et ce n'est qu'après l'avènement au trône de la maison de Hanovre, que les ministres furent en principe, exclusivement choisis parmi ceux qui avaient la même ligne politique et qui voulaient combattre sous le même drapeau. La reine Anne inclinait vers les tories, et, en 1710, elle autorisa la formation d'un ministère ouvertement tory ; mais après l'avènement de George, 1er, le parti whig obtint le pouvoir et pendant longtemps conserva la direction des affaires, forçant le roi à sacrifier ses inclinations personnelles, en faveur des chefs de ce parti. (1).

Origine du gouvernement des partis.

Influence des grandes familles Whigs.

Le règne des trois premiers George fut caractérisé par la lutte des factions rivales pour obtenir la possession du pouvoir et, par l'influence réunie des grandes familles, pour contraindre le souverain à choisir ses ministres exclusivement parmi elles. George 1er et son successeur reconnurent la nécessité de se concilier l'aristocratie qui, grâce à sa richesse et à ses posses-

(1) May, *Const. Hist.* v. 1, p. 7.

sions territoriales, avait la suprématie dans les Conseils du Parlement.

George III

Il était particulièrement pénible à George III de se soumettre au contrôle incessant des whigs ; aussi, dès son avènement au trône, s'efforça-t-il « de desserrer les liens du parti et de rompre la confédération des grandes familles whigs. Son désir était de diriger personnellement l'administration des affaires publiques, de guider la politique de ses ministres et d'accorder à son gré le patronage de la Couronne. Il était ambitieux, non seulement de régner, mais aussi de gouverner. Sa volonté était puissante et résolue ; il avait un grand courage et un talent considérable pour l'intrigue. Il monta sur le trône bien déterminé à augmenter le pouvoir royal ; et durant son long règne, il ne perdit jamais de vue cet objectif (1).

Le but constant du roi fut d'être effectivement son propre ministre. « Lorsque des ministres qui n'étaient pas de son choix se trouvaient en fonctions, il complotait contre eux et les renversait ; et lorsqu'il avait réussi à établir ses amis au pouvoir, il leur imposait l'adoption de sa propre politique.... Personne ne niera maintenant qu'il n'ait trop aimé le pouvoir pour un monarque constitutionnel ; il recourut parfois à des ruses et à des expédients indignes d'un roi — ses admirateurs même doivent l'admettre. — Doué d'une intelligence moyenne, imbu de préjugés opiniâtres, il eut cependant des sentiments patriotiques et travailla sérieusement et honnêtement pour le bien du pays. S'il aimait le pou-

(1) May, *Const. Hist.*, v. 1, p. 10

voir, il ne s'épargnait, du moins, ni soucis, ni peines. Heureux d'être le chef actif de son peuple, il se dévouait aux affaires d'Etat plus entièrement même que ses ministres. Jaloux de l'autorité de la Couronne, il ne le fut pas moins de l'honneur et de la grandeur de son peuple. Une juste appréciation des mérites personnels du roi lui-même, nous permet de juger plus sainement des tendances constitutionnelles et des résultats de sa politique. (1) »

La description qui précède du caractère de George III, est tirée du premier chapitre de l'Histoire constitutionnelle de May. Elle dépeint avec vérité les lignes principales du caractère de ce monarque, sur lequel on a porté des jugements si variés. Il est regardé par les uns comme le modèle du « roi patriote »; d'autres au contraire, le traitent de roi bigot, égoïste, entêté, peu soucieux des droits constitutionnels, lorsqu'ils étaient en opposition avec sa propre politique ou ses préjugés. Mais, quelque opinion que nous ayons de son caractère personnel, nous n'avons pas le droit de juger ses actions d'après la règle stricte du gouvernement parlementaire ; car le système était encore dans son enfance pendant le règne de George III, et les usages de la constitution, en vigueur en ce temps-là, autorisaient le roi à s'immiscer dans les détails du gouvernement d'une manière plus directe et plus étendue qu'on ne l'estimerait aujourd'hui légitime et convenable.

George III, tout au moins au commencement de son règne, avait la fréquente habitude de conférer secrète-

(1) May, *Const. Hist.* v. 1, pp. 13, 14.

ment, sur les affaires publiques, avec des nobles ou autres personnes qui n'étaient pas membres du Cabinet, mais qui étaient personnellement dévoués au roi et prêts à l'aider dans l'exécution de ses vues particulières. Son but, en ceci, était de créer un parti nouveau qui lui fût fidèle et qui dépendît entièrement de sa volonté. Il réussit dans son dessein ; le parti fut connu sous la désignation « des hommes du roi » ou des « amis du roi ». Au lieu de se fier aux avis de ses ministres responsables, le roi prit souvent conseil de ceux que Burke, dans ses « opinions sur la cause du mécontentement présent », appelle, non sans un peu d'exagération oratoire, son « double » ou encore son « cabinet intérieur ». Le premier discours du roi au Parlement ne fut pas même soumis à l'approbation de ses ministres. Il fut composé sur l'ordre du roi, par l'ex-chancelier Hardwike qui, pendant l'exercice de ses fonctions, avait montré beaucoup d'habileté dans la confection des discours royaux, et dont l'adresse et le jugement inspiraient à Sa Majesté une confiance particulière. On sait qu'un passage important fut écrit par le roi lui-même, et le discours entier fut imposé au ministère, qui consentit, non sans répugnance, à l'adopter comme sien (1).

« Les amis du roi »

« Cette *influence derrière le trône* fut dénoncée par tous les chefs de partis de ce temps : par M. Grenville, Lord Chatham, le Marquis de Rockingham, le duc de Bedford et M. Burke. Démentie à l'occasion, son existence était cependant si notoire, son intervention si évidente,

(1) Harris, *Life of Hardwicke*, v. 3, p. 231.

que les historiens des divers partis l'ont tous reconnue, malgré leurs divergences de vues sur son caractère. Les reproches dont le roi fut accablé à ce moment étaient dus, en grande partie, à des jalousies politiques et à ce fait qu'il choisissait ses amis dans un parti impopulaire ; mais, sur le terrain constitutionnel, il ne pouvait-être défendu » (1).

On admet généralement, que, pendant au moins cinq ans après son avènement au trône, George III se laissa guider, qu'il fût ou non en fonctions, par Lord Bute, dont il avait fait son principal conseiller (2). Après la retraite de Lord Bute de ses conseils secrets, Sa Majesté fut encore entourée d'un nombreux parti d'amis, dont quelques uns occupaient des charges dans le gouvernement ou la maison royale, mais qui, tous, recevaient leurs instructions du roi et non des ministres. « La plupart des amis du roi étaient des membres indépendants du Parlement et que divers motifs déterminaient à appuyer personnellement le roi. Ils formaient un parti distinct ; mais leurs principes et leur position étaient incompatibles avec un gouvernement constitutionnel. Les services qu'ils rendaient au roi ne se bornaient pas au conseil ou à l'intrigue politiques : on en usait pour influencer les délibérations du Parlement. On trouve, durant tout le règne, la trace non moins distincte de l'existence de ce parti et de son interposition entre le roi et ses conseillers responsables. Par ce moyen, le roi intrigua contre ses ministres, contraria

(1) May, *Hist.* v. 1, p. 11 et 12.
(2) Ib. p. 22, 27, 30 ; *Parl. Deb.*, v. 16, p. 9. Voir *Ed. Rev.* v. 126, p. 14 ; *Mémoires de Greville*, v. 1, p. 84.

leur action dans le Parlement et souvent réussit à les renverser (1). »

Par l'encouragement qu'il donna à ces pratiques irrégulières, George III viola incontestablement un principe fondamental de la constitution et arrêta le progrès du gouvernement parlementaire. Nous n'affirmons pourtant pas, qu'en toute circonstance, le souverain ne doive jamais prendre conseil que des personnages qui font partie de son administration officielle.

Qui peut conseiller le roi?

Chaque pair du royaume est conseiller héréditaire de la Couronne ; il a le droit d'offrir ses avis au monarque régnant. De plus, le roi a la liberté d'appeler à son Conseil privé qui il veut ; et, légalement, chaque conseiller possède un droit égal de conférer avec le souverain sur les affaires publiques. La situation et les privilèges des ministres du Cabinet découlent, en fait, de leur qualité de membres assermentés du Conseil privé. Il est vrai que, d'après les usages de la constitution, les ministres du Cabinet possèdent seuls le pouvoir de donner des conseils sur les affaires de l'Etat, et qu'eux seuls sont ordinairement considérés comme responsables envers le souverain et le parlement du gouvernement du pays. Cependant, l'on comprend que des circonstances puissent surgir qui rendent utiles pour le roi et la constitution elle-même, un concours et un appui cherchés en dehors du Cabinet.

Ceci, on peut l'affirmer, se produisit lors des événements qui amenèrent le renvoi du ministère de coa-

(1) May, *Const. Hist.*, v. 1 ; p. 31, 47, 57, 79, 84, 88, 98. Massey, *Geo.* III, v. 1, p. 67, 144, 242.

Renvoi du ministère de coalition en 1783.

lition Fox et North, en 1783. On se souvient que le bill sur le gouvernement de l'Inde, présenté par M. Fox, avait été formellement sanctionné par Sa Majesté et avait passé triomphalement, grâce au ministère, dans la Chambre des Communes, avant même que le vrai caractère de cette mesure eût été compris, soit par le roi, soit par le pays en général. Les yeux du roi furent ouverts sur la réelle portée et la tendance de cette loi par l'ex-chancelier Thurlow, qui s'autorisa de son privilège de Pair pour obtenir accès auprès du roi et lui conseiller la ligne de conduite à suivre en cette conjoncture. Aussitôt que le bill arriva à la Chambre haute, George III autorisa Lord Temple, un de ses « amis », à faire de l'opposition et même à se servir de son nom, pour obtenir le rejet du bill dans cette Assemblée. Ayant réussi, le roi, renvoya ses ministres et chargea M Pitt, de former un nouveau ministère. En entrant en fonctions, M. Pitt, comme il était constitutionnellement tenu de le faire, expliqua au pays la révocation de ces prédécesseurs et assuma l'entière responsabilité du changement (1). De cette manière, l'autorité du souverain

(1) Voir dans Stanhope, *Life of Pitt*, v. 1, pp. 153-155; dans Massey, *George III*, v. 3, p. 224. Voir aussi le rapport de Lord Campbell sur cette affaire dans ses *Lives of the chanc.* v. 5, p. 565. Ce savant publiciste n'hésite pas à exprimer son approbation pour la conduite du roi en cette occurence. Nonobstant l'opinion de Lord Campbell, la ligne de conduite suivie par George III en cette occasion, ne fut pas régulière. C'est le devoir du roi d'agir sur les avis de ses ministres responsables, aussi longtemps qu'ils sont en fonctions, et d'empêcher toute opposition directe ou indirecte aux mesures qu'ils proposent. De nos jours, aucun monar-

fut dégagée des mailles de l'intrigue politique, dans laquelle elle avait été enveloppée par les machinations des hommes ambitieux qui avaient alors la haute-main et par les actes irréguliers du roi lui-même. Un fois de plus, le char de l'Etat suivit les chemins battus, dûment soumis au contrôle constitutionnel.

Premier ministère de M. Pitt.

La position de M. Pitt, en acceptant le pouvoir, fut particulièrement difficile. Il avait à combattre presque seul la majorité des membres de la Chambre des Communes, à la tête de laquelle se distinguaient Fox, North, Shéridan et d'autres politiciens très habiles et infatigables dans leurs efforts pour le renverser. Résolument, il se tint sur le terrain de « ministre du roi » ; il s'abstint de prononcer la dissolution du Parlement, que lui proposait fréquemment Sa Majesté, jusqu'au moment où il constata avec satisfaction qu'une réaction très marquée s'opérait dans le pays en sa faveur. Ces indices d'un changement de courant ne tardèrent pas à se manifester ; aussi, continua-t-il hardiment la lutte du 22 décembre au 24 mars, malgré les votes réitérés de défiance et en dépit

que ne s'aventurerait à se séparer d'un ministère, qui possèderait la confiance de la Chambre des Communes. Le renvoi du ministère Melbourne, en 1834, fut le dernier et restera probablement le dernier exemple d'un pareil exercice de la prérogative. Mais George III alla plus loin en maintenant au pouvoir un ministère dont il combattait les mesures. Le fait que le pays adopta, en dernière analyse, la manière de voir du souverain, ne doit pas aveugler l'historien sur les véritables objections constitutionnelles que soulève sa conduite. — (Walpole).

de tous les obstacles (tel que le refus de subsides) que l'adresse de ses adversaires pouvait inventer.

Opinion du roi sur ses ministres.

Les lettres particulières du roi à M. Pitt, à cette époque, nous font voir sous quel jour Sa Majesté appréciait la conduite de la Chambre des Communes envers le ministre de son choix. Ecrivant à M. Pitt, peu avant la dissolution du Parlement, le roi déclare : « Il (M. Pitt) pourra « se rappeler avec satisfaction, qu'en me soutenant, il « a sauvé la constitution, la plus parfaite des créations « humaines (1) ». Dans une autre occasion, le roi se reporte à sa propre conduite qu'il considère comme « calculée de façon à empêcher une branche de la législature d'annihiler les deux autres et de se saisir aussi du pouvoir exécutif » (2). De fait, George III trouva en M. Pitt un ministre selon son propre cœur, d'une grande habileté, d'une parfaite intégrité et ferme dans ses résolutions. Néanmoins, le roi ne livra jamais, sans restriction, même à son ministre favori, l'exercice de la prérogative : lui-même préparait la politique générale de son gouvernement, et personnellement exerçait son influence dans la distribution du patronage, aussi bien dans l'Eglise que dans l'Etat (3).

Ministère Fox et Grenville.

Après la mort de M. Pitt, en 1806, le roi fut obligé d'accepter un ministère recruté principalement dans le parti Whig, qui ne lui inspirait aucune confiance. Le ministère de « tous les talents » présidé par Lord Grenville et M. Fox, lui fut imposé.

(1) Tomline, *Life of Pitt*, v. 1, p. 321.
(2) Ib., p. 293.
(3) May, *Hist.* v. 1, pp. 75, 85

Mais, avant même que le Cabinet ne fût constitué définitivement, une difficulté s'éleva sur une question de prérogative. Pendant les négociations, « Lord Grenville proposa à Sa Majesté quelques changements dans l'administration de l'armée ; c'est alors que la question fut agitée de savoir si l'armée devait être placée sous le contrôle immédiat de la Couronne, par l'entremise du commandant en chef, ou soumise au contrôle des ministres. Le roi soutint immédiatements que la direction de l'armée dépendait uniquement de la Couronne ; qu'il ne pouvait permettre à ses ministres de s'en mêler, en dehors de la levée des troupes, de leur solde, et de leur équipement. Lord Grenville fut stupéfait d'une pareille doctrine, qu'il trouvait entièrement inconstitutionelle et à laquelle il aurait voulu refuser de se soumettre. Pendant un certain temps on crut que la combinaison ministérielle, encore pendante, allait échouer ; mais, le lendemain, Lord Grenville présenta à Sa Majesté une note décidant qu'aucun changement dans l'administration de l'armée ne serait effectué sans l'approbation de Sa Majesté ». A cette condition, le roi donna son assentiment aux prétentions ministérielles, et ainsi la seule branche des services publics, exempte jusqu'alors dans une ertaine mesure de toute immixtion, fut placée sous le contrôle ministériel (1).

Contrôle de l'armée par les ministres.

(1) May, *Hist.*, v. 1 ; p. 87, citant *Ann. Reg*. 1806, p. 26 ; Lewis. *Admin*. p. 287. (La conclusion de M. Todd est à peine exacte. Il est hors de doute que George III, pendant les trente premières années de son règne, réclama et exerça une autorité irresponsable sur la direction et l'administration de l'armée ; l'arrangement, qui décidait qu'aucun

Le ministère de Lord Grenville fut de très courte durée. La mort de M. Fox, qui suivit presque aussitôt celle de son grand rival, occasionna plusieurs changements dans le Cabinet ; et l'année suivante, surgit une difficulté entre le roi et ses ministres, dont le résultat fut le renvoi du ministère (1).

Dissentiment entre le roi et ses ministres.

Le conflit s'éleva à l'occasion de la tentative faite par les ministres pour décider le roi à donner sa sanction à un bill qui supprimait certaines incapacités frappant les catholiques romains. Le roi résista et les ministres retirèrent le bill. Puis le souverain exigea d'eux l'assurance qu'ils ne proposeraient plus aucune mesure semblable. Sur leur refus, il furent renvoyés (2). Nous reviendrons plus tard sur cette question, en discutant les relations entre un souverain constitutionnel et ses conseillers responsables. En attendant, il est à remarquer que May, qui expose cette affaire, condamne la requête pressante et inopportune des ministres, autant que l'exigence du roi d'obtenir de son Cabinet l'assurance qu'il ne lui parlerait plus des réclamations des catholiques romains. Il affirme aussi que les ministres suivants étaient responsables de la conduite du roi concernant cette promesse, comme si eux-mêmes l'eussent conseillée (3).

changement ne pourrait être introduit dans cette administration sans l'approbation de Sa Majesté, reconnaissait virtuellement la prétention du roi. — Walpole).

(1) *Hans. D.* 26 mars 1807.

(2) *National Rev.* v. 14, p. 388.

(3) May, *Const. Hist.* v. 1, p. 96, 97 : (On ne trouverait maintenant aucun écrivain constitutionnel pour défen-

Influence personnelle de George III.

A partir de ce moment jusqu'à la fin du règne de George III, aucune question ne s'éleva plus, qui touche l'histoire de la responsabilité ministérielle. Le « pouvoir propre du roi, confié aux ministres Tories admis désormais à ses conseils, devint suprême. Quoiqu'il existât encore un parti des « amis du roi », Sa Majesté s'accordait trop bien avec ses ministres, tant sur les principes que sur la politique, pour réclamer l'aide de ses conseillers irresponsables » (1). L'influence personnelle du roi fut vraiment considérable pendant toute la durée de son règne et donna beaucoup de force aux ministres qui jouissaient de sa faveur. Elle fut, au contraire, une source de difficultés pour ceux qui encoururent sa désapprobation (2).

Force des ministres dans le Parlement.

En parcourant l'histoire de ce règne, nous ne pouvons manquer de remarquer avec quelle facilité les ministères successifs purent contrôler la Chambre des Communes et gouverner d'accord avec elle. Cela tenait, sans doute, au nombre de sièges qui, dans cette Chambre, étaient virtuellement à la nomination de la Couronne ou des familles aristocratiques dirigeantes, parmi lesquelles

dre cette promesse même, ni pour soutenir que les ministres qui, après ce refus, acceptèrent le pouvoir, n'assumaient pas la même responsabilité que celle qu'ils auraient eue en conseillant cette mesure. Mais ce ne fut pas la manière de voir des ministres qui succédèrent. M. Perceval déclara que le roi avait agi sans conseil. — (Walpole).

(1) May, *Const. Hist* v. 1, p. 98,

(2) Sir G. C. Lewis, *Adminis. of Gt. Brit.* p. 420.

étaient alors choisis exclusivement les membres du Cabinet.

Influence des grandes familles dirigeantes.

Les grandes familles dirigeantes d'Angleterre ont toujours été divisées par leurs opinions politiques. Si elles avaient été plus unies, leur influence eût été irrésistible ; mais Whigs et Tories se disputèrent constamment le pouvoir.

Parfois, l'amour de la nation pour ses rois la portait à favoriser les traditions monarchiques renfermées dans le programme Tory ; puis, les idées de progrès, qui étaient le cri de guerre des Whigs, reprenaient le dessus. George III, ainsi que nous l'avons vu, penchait fortement en faveur du parti Tory ; ce n'était pas étonnant, car les « grands lords Tories et les patrons des bourgs, qui, à raison de leur influence dans les comtés et de leur pouvoir direct dans les élections, disposaient d'une grande partie des votes de la Chambre des Communes, étaient, en général, tout disposés à soutenir quelque ministère que le roi nommât, et à laisser exercer en sa faveur toute l'influence de la cour, pourvu que l'on accédât à leurs désirs personnels touchant la distribution du patronage. Ils se contentaient, comme hommes politiques, d'échanger le pouvoir contre le patronage ; ils donnaient l'un et recevaient l'autre. Cependant, les grands chefs Whigs conclurent un marché plus avantageux avec la Couronne, Ils demandèrent à choisir les ministres du roi avant de consentir à les appuyer, et exigèrent que l'administration fût composée de membres de leur parti,

dont les noms seraient proposés par leurs propres chefs » (1).

Entre les oligarchies de ces deux grands partis, dit Sir G. C. Lewis, « il existait une grande différence : pendant que les Tories se soumettaient absolument à la volonté du roi, les Whigs ne lui donnaient qu'un appui conditionnel ; ils voulaient que le gouvernement agît selon leurs principes politiques et fût composé d'hommes qui mettraient ces principes en pratique, quelque désagréables qu'ils pussent être à la Couronne » . Si le roi « se fâchait de l'oligarchie des familles whigs, c'était parce que les Whigs lui avaient mis un mors dans la bouche ; au contraire, le parti Tory était semblable à une bonne bête de somme que l'on monte ou que l'on conduit à volonté. La véritable rivalité, en ce temps, n'existait pas entre l'aristocratie et la démocratie, mais entre l'aristocratie et la monarchie. »

Le plan de réforme parlementaire de M. Pitt.

Le plan de réforme soutenu par M. Pitt, en 1780, visait surtout à émanciper le Parlement de l'influence de la Couronne, qui s'exerçait par les nominations dans les bourgs, et à empêcher le roi d'échanger son patronage pour des sièges au Parlement. Il cherchait ainsi à diminuer l'influence de la Couronne qui, d'après les termes de la fameuse résolution de Dunning, en date du 6 avril 1780, « avait augmenté, augmentait sans cesse et devait être diminuée ». Peu après d'ailleurs, ce résultat désirable fut atteint par

(1) Sir G. C. Lewis, *Adminis. of Gt. Brit.*, p. 88 ; Fitzmaurice, *Life of Ld. Shelburne*, v. 3, p. 223, 238, 501.

d'autres moyens. Les travaux d'Edmond Burke en faveur de la réforme des économies, l'abolition des sinécures et la réduction de la liste des pensions dans des proportions raisonnables, suffirent à restreindre les abus commis par la Couronne. C'est la raison pour laquelle M. Pitt s'abstint de proposer plus tard un plan de réforme parlementaire. Lorsque, après la paix, la question fut posée de nouveau par Lord John Russell, et transformée en une question ministérielle par le ministère Grey, elle avait entièrement changé d'aspect ; « l'influence de la Couronne n'était plus formidable ; et la mesure de 1831 tendait à diminuer le pouvoir des propriétaires aristocratiques dans les bourgs fermés, par les mêmes moyens que Pitt avait imaginés pour diminuer le pouvoir de la Couronne » (1).

Caractère de George IV.

George IV, lorsqu'il n'était encore que prince de Galles, avait été l'ami intime de Fox et de Shéridan ; on supposa qu'à son avènement au trône, il appellerait les Whigs au pouvoir. Mais quand en 1811, durant la folie de son père, il devint prince régent, il manifesta une indifférence remarquable et toujours croissante pour les principes et la personne des chefs du parti Whig. Après la mort du vieux roi, survenue le 29 janvier 1820, il ne changea pas de politique, et continua sa confiance aux ministres qui avaient obtenu celle de son père. De sorte que, pendant toute la durée de son règne (1820-1830), les Tories maintinrent leur ascendant dans le Cabinet et dans la

(1) Lewis, *Adminis.*, pp. 91-99

législature. Indifférent à l'exercice du pouvoir politique, occupé surtout à satisfaire son goût pour la pompe et le luxe, George IV essaya rarement de contrecarrer ses ministres, si ce n'est dans les affaires qui concernaient sa personne ou celle de quelque membre de la famille royale : alors il se montra résolu et déterminé (1). Pour la politique en général, il partageait ordinairement les vues de ses conseillers constitutionnels et coopérait avec eux aux mesures prises pour le bien public ; il semble avoir pris un vif intérêt aux progrès des affaires de l'Etat, si l'on en juge par l'active correspondance qu'il entretint avec ses ministres (2).

En raison des imperfections de son caractère, George IV limita son intervention au strict exercice de la prérogative ; et son influence personnelle eut si peu de valeur, qu'il fut difficile à ses ministres de porter le poids de son impopularité et de faire observer le respect dû à la couronne, alors qu'elle était portée par un souverain aussi indigne (3). Sur un point de politique générale, il essaya cependant de résister, d'après son propre sens de la justice. Ce fut sur la question des concessions à faire aux réclamations des catholiques romains ; mais les ministres restèrent inébranlables et l'obligèrent à céder. George IV ne possédait pas l'intelligence de son père et était absolument incapable de persister à s'opposer à un acte qu'il considérait,

(1) Campbell, *Chanc.*, v. 7, p. 345, 346. Voir *Welln. Desp.* 3e sér., vol. 4, p. 665 et vol. 6, page 293.

(2) Voir Stapleton, *Canning and his Times*, p. 416, 437, 445 ; *Welln., Desp.* 3e sér. *passim*.

(3) Lewis, *Adminis.*, p. 421.

cependant, comme contraire au serment prêté par lui, lors de son couronnement, et comme une violation de ses devoirs de roi Protestant.

Le cas de la reine Caroline.

Les affaires de famille de George IV furent, comme chacun le sait, très malheureuses, En 1820 elles amenèrent, entre le roi et ses ministres, de sérieuses difficultés qui faillirent se terminer par une rupture publique : la catastrophe ne fut évitée que par la patience et le bon sens des ministres eux-mêmes. Un récit de ces événements fournirait de précieux renseignements ; les faits suivants montreront suffisamment qu'elle fut la position les ministres pendant ce règne.

La reine, alors qu'elle n'était que princesse de Galles, s'était déconsidérée par la légèreté de sa conduite, et s'était même exposée à l'accusation d'adultère; en conséquence, le roi demanda au Premier Ministre de préparer, sans délai, un bill de divorce contre elle. Le Roi demandait aussi, si possible, d'intenter contre sa malheureuse épouse une procédure de haute trahison.

Le Cabinet ne se montra pas favorable à des mesures aussi rigoureuses. Dans une note datée du 10 février 1820, les ministres firent savoir que leur opinion, tant individuelle que collective, était qu'une procédure de haute trahison contre la reine ne pouvait être admise, et qu'une demande de divorce pourrait causer un sérieux préjudice aux intérêts de la couronne et de la monarchie, étant donnée la propre conduite du roi ; qu'il serait impossible d'établir un fait suffisant pour justifier l'octroi du divorce par un acte du Parlement. Ils convinrent cependant de proposer certaines

mesures destinées à éviter des ennuis personnels à Sa Majesté, à raison du retour de la reine en Angleterre ; ils étaient disposés, aussi, à donner satisfaction au roi, en omettant de prononcer le nom de la reine dans la liturgie et en lui refusant le couronnement. Le roi répondit très longuement à ce memorandum, en renouvelant ses objections. Le 14 février, le Cabinet réitéra au roi son opinion unanime que, quelles que fussent les autres mesures qu'il pût agréer par la suite, il n'approuverait jamais l'introduction d'une demande en divorce.

Le roi se fâcha et donna de nouveau des ordres péremptoires. Les ministres, voyant leurs remontrances inutiles, menacèrent de se retirer. On ne trouva personne qui consentît à prendre leur place pour exécuter ce qu'ils avaient refusé de faire. Le roi, bien malgré lui, dut céder ; « pour le décorum et dans l'intérêt général, il consentit à ce grand et douloureux sacrifice de ses sentiments personnels » (1).

Une lettre particulière du Lord Chancelier Eldon à sa fille, nous apprend que, quelques semaines plus tard, « le roi était tout disposé à se séparer de nous parce que nous refusions d'augmenter sa liste civile. (2) » Sur ces événements, un récent historien a dit avec justesse : « Ces embarras secondaires surviennent à point pour rétablir l'accord dans une monarchie constitutionnelle, quand les ministres responsables possè-

(1) Voyez la correspondance échangée entre le roi et ses ministres à cette occasion, dans Yonge, *Life of Ld. Liverpool*, v. 3, CC. XXIV, XXV : Lewis, *Adminis.* pp. 356-411 ; Torrens, *Life of Melbourne*, v. 1, p. 145.

(2) Twiss, *Life of Eldon*, v. 2, p. 362.

dent le degré nécessaire de fermeté (1). » Le roi savait bien qu'il ne pouvait demander à ses conseillers de recommander des mesures l'intéressant personnellement, autres que celles qu'ils pouvaient raisonnablement soumettre à la sanction du Parlement sous leur propre responsabilité. Si en de telles circonstances, il avait pris sur lui de renvoyer ses ministres, à raison du refus opposé à ses désirs, il aurait rencontré beaucoup de difficulté, sinon une impossibilité absolue à décider d'autres hommes d'Etat à leur succéder, et à accepter la responsabilité de ses actes.

Malgré des preuves accablantes contre la Princesse, en 1806 et plus tard en 1809, les ministres décidèrent de ne prendre l'initiative d'aucune mesure contre elle, tant qu'elle n'attirerait pas l'attention publique par sa prétention d'être reconnue Reine d'Angleterre. Imprudemment, elle se décida à cette démarche ; et, dans le courant de l'été 1820, quitta le continent, qu'elle avait habité pendant plusieurs années, pour venir à Londres soutenir ses droits. Le jour même de son arrivée, le roi fit présenter un message aux deux Chambres avec certains documents relatifs à la conduite de Sa Majesté depuis son départ du royaume et qu'il recommandait à l'examen attentif et immédiat du Parlement. A la Chambre des Lords, sur la proposition de Lord Liverpool (premier ministre), ces papiers furent remis à un comité secret ; et, à la suite du rapport qui fut fait, Lord Liverpool introduisit un bill de peines et de pénalités pour la déchéance de la reine et pour son divorce.

(1) *Hist. of Eng.* de Knight, v. 8, p. 165.

Après l'audition de témoins à la barre, le bill obtint une majorité de 28 voix en seconde lecture. Au sein du comité on présenta une motion tendant à rayer la clause de divorce. Cette motion ne réussit pas, quoiqu'elle fut appuyée par tous les ministres présents, au nombre de neuf. Par ce moyen, ils conservèrent leur homogénéité et gardèrent leur indépendance vis-à-vis du roi (1). Le 10 novembre, en troisième lecture, le projet n'obtint qu'une majorité de neuf voix ; sur quoi, Lord Liverpool annonça que la mesure serait abandonnée. Dans l'état d'excitation où se trouvait le pays relativement à cette affaire, et étant donnés les sentiments hostiles au roi, la tentative de porter le bill devant la Chambre des Communes, après la faible majorité obtenue à la Chambre des Lords, eût produit un effet désastreux ; elle aurait probablement amené le renversement du ministère dont la popularité était déjà bien diminuée à raison du concours qu'il avait prêté au roi en cette occasion.

1830-1837 Guillaume IV et le Bill de Réforme.

Le règne de Guillaume IV a été rendu mémorable par l'adoption du Bill de Réforme ; mesure à laquelle le roi s'était d'abord opposé, mais qui ensuite passa haut la main au Parlement, grâce à ses efforts personnels. Convaincu de la nécessité d'une réforme pour sauver le pays de la révolution, et pour éviter les périls qu'aurait pu entraîner le rejet du Bill dans la Chambre des Lords, le minis-

(1) M. Todd a mal compris les raisons de ce vote fameux. Les ministres voulaient rayer la clause de divorce, parce qu'ils croyaient impossible que le projet fût voté avec elle. En cette occasion, leur politique fut toute d'opportunité et ne fut certes pas la preuve de leur homogénéité. — (Note de Sp. Walpole).

tère arracha au roi la promesse de créer des pairs en nombre suffisant pour faire pencher la balance du côté de la réforme; mais le roi craignant les conséquences d'un acte aussi arbitraire, et du consentement de ses ministres, décida de rédiger une lettre circulaire aux Pairs de l'opposition : il les pressait de cesser toute résistance, de manière à faire passer cette loi sans délai et avec le moins de modifications possibles (1).

Le Bill de réforme devint loi, grâce à l'active intervention de la Couronne et avec l'assentiment, donné bien malgré elle, de la Chambre des Lords.

Effets du Bill de Réforme

Ce bill a produit une révolution importante dans le système politique anglais. Ouvertement basé sur une « exacte adhésion aux principes reconnus de la constitution, qui respectent également les prérogatives de la Couronne, l'autorité des deux Chambres du Parlement et les droits et les libertés du peuple » (2), le Bill de réforme a contribué, dans ses conséquences, à augmenter la puissance de la Chambre des Communes, non seulement en diminuant l'aristocratique influence des propriétaires sur les bourgs fermés, mais aussi en affaiblissant la force de la Couronne dans cette assemblée.

Deux ans après le vote du bill, les prérogatives de la Couronne furent de nouveau appelées à jouer un rôle, et cela d'une manière qui sembla faire

(1) *Hist. of the Whig Ministry* de Roebuck, v. 2, p. 331-334.

(2) Discours du roi à l'ouverture du Parlement en juin 1831 : voir les commentaires de Lord Russell à ce sujet dans son *Eng. Const.* p. 52.

revivre l'histoire politique de 1784. Le gouvernement de Lord Grey avait perdu la confiance du roi ; et plusieurs membres du Cabinet s'étant retirés sur la question de l'appropriation de l'excédent des revenus de l'Eglise d'Irlande, le roi eut des craintes pour la sûreté de cette église. Alors, sans consulter ses ministres, il fit connaître publiquement l'expression de ses alarmes en répondant à une adresse des prélats et du clergé d'Irlande. « Le ministère, affaibli par la perte de quelques-uns de ses membres, la désunion et d'autres embarras, donna bientôt après sa démission ; néanmoins, les ministres démissionnaires conservèrent une grande majorité dans la Chambre des Communes. Ils furent remplacés par le Ministère de Lord Melbourne qui ne différait pas beaucoup du précédent, tant au point de vue politique qu'en force parlementaire. Mais ce ministère déplaisait au roi qui, entre temps, s'était converti aux opinions politiques de l'opposition (1). Aussi, profitant de la retraite de Lord Althorp, comme « leader » de la Chambre des Communes et chancelier de l'Echiquier, (à la suite de son accession à la pairie lors de la mort de son père), le roi renvoya soudainement ses ministres et consulta le duc de Wellington sur la formation d'un gouvernement pris dans le parti Tory, alors en grande minorité dans la Chambre des Communes.

Renvoi de ses ministres par Guillaume IV en 1834.

La légalité de cet acte a été mise en question par May, motif pris que « toutes les raisons habi-

(1) May, *Const. Hist.* v. 1, p. 120.

tuelles pour renvoyer un ministère faisaient défaut. Il n'y avait pas de divergence immédiate d'opinions, entre les ministres et le roi, sur quelque mesure ou question de politique générale ; il n'existait, non plus, aucune désunion dans le ministère, ni aucun indice qui pût faire supposer qu'il avait perdu la confiance du Parlement. Le départ accidentel d'un seul ministre — non pas même du gouvernement, mais seulement d'une Chambre du Parlement pour entrer dans l'autre — servit de prétexte au renvoi du ministère tout entier. Il est vrai que le roi envisageait avec appréhension la politique de ses ministres vis-à-vis de l'église irlandaise ; mais comme, à ce moment, ils ne demandaient sa sanction pour aucune mesure spéciale qu'il désapprouvait, ce prétexte ne pouvait être invoqué pour motiver leur renvoi.

« Le droit du roi de renvoyer ses ministres était indéniable ; mais les usages constitutionnels prescrivaient certaines conditions dans lesquelles ce droit devait s'exercer. Il ne devait en être usé qu'en vue des intérêts de l'Etat et sur un terrain susceptible d'être défendu devant le Parlement, envers qui les ministres étaient responsables aussi bien qu'envers le roi. Ici, on n'allégua pas directement que les ministres avaient perdu la confiance du roi ; et il serait si peu vrai d'affirmer qu'ils avaient perdu la confiance du Parlement, qu'une dissolution immédiate fut proposée par le nouveau Cabinet. Dans l'acte du roi perçait trop manifestement sa volonté personnelle et, trop peu, le souci des intérêts de l'Etat qui, seul, aurait dû le guider ; mais l'inoppor-

tunité de cet acte était trop accentuée pour ne pas rejeter dans l'ombre son caractère inconstitutionnel » (1).

Le duc de Wellington conseilla de confier la formation du nouveau ministère à Sir Robert Peel ; et comme cet homme d'Etat se trouvait alors à l'étranger, il accepta lui-même le poste de Premier Lord de la Trésorerie, avec les sceaux de l'office de Secrétaire d'Etat. Ainsi, en l'absence de tout autre ministre, le duc de Wellington fut à la fois secrétaire pour l'Intérieur, pour les Affaires étrangères et pour les Colonies.

Ministère de Sir R. Peel en 1834.

Dès son arrivée, Sir R. Peel, se rendit auprès du roi et accepta les fonctions proposées. Et la théorie de la responsabilité ministérielle était si bien établie alors que, bien que R. Peel eût été hors du royaume au moment où les derniers ministres avaient été renvoyés, bien qu'il ne pût avoir aucune connaissance des causes qui avaient déterminé le roi à se séparer d'eux, bien que le duc de Wellington eût été investi à son insu du gouvernement du pays, néanmoins, Peel déclara hardiment, qu'en acceptant le pouvoir après ces évènements, il en devenait constitutionnellement responsable comme s'il les avait conseillés lui-même (2). Il n'essaya pas, comme les ministres de 1807, de se soustraire personnellement à la censure des actes de la Couronne et, en même temps, de montrer que la critique du Parlement concernait la conduite du roi ; vaillam-

(1) May, *Const. Hist.* v. 1, p. 122, 123 ; et voir Trevelyan, *Life of Macauly* v. 2, p. 54.
(2) Hans. D. 3e série, v. 26, p. 216, 223.

ment il accepta la responsabilité entière qui lui était dévolue (1).

Sur-le-champ, la dissolution du Parlement fut décidée ; le résultat en fut défavorable à Sir R. Peel. En effet, bien que ses partisans eussent augmenté en nombre, la majorité restait opposée au ministère. Pendant quelque temps Peel s'efforça, avec beaucoup de tact et d'habileté, de gouverner ; mais il se heurtait à chaque instant, dans la Chambre des Communes, à une majorité hostile et forcenée. Plusieurs fois mis en minorité, il fut enfin battu sur une résolution affirmant qu'aucune mesure, au sujet des dîmes en Irlande, ne serait considérée comme satisfaisante, si elle ne statuait pas sur l'appropriation de l'excèdent des revenus de l'Eglise d'Irlande.

Remplacement de Sir R. Peel par l'ancien ministère Whig.

Alors il démissionna et le ministère de Lord Melbourne fut réinstallé avec quelques modifications. Il est d'ailleurs à remarquer que l'appropriation des revenus de l'Eglise Irlandaise à d'autres usages, qui était à ce moment le projet favori des Whigs et qui avait servi de prétexte à un changement de ministère, fut ensuite abandonnée ; et la résolution de la Chambre des Communes, qui avait provoqué la démission de Sir Robert Peel, resta lettre morte sur le *Journal des Communes*.

Les tentatives de Guillaume IV, en faveur du parti Tory, échouèrent complètement, et c'est là un exemple instructif des effets de *l'Act de Réforme* dans l'affaiblissement de l'influence de la Couronne. Au temps de

(1) May, v. 1, p. 125.

George III, si le roi eut renvoyé son ministère, transporté sa confiance à ses adversaires et fait ensuite appel au pays, certainement une majorité se fut prononcée en faveur des nouveaux ministres. Tels avaient été les résultats des dissolutions de 1784 et de 1807. Mais l'échec de cette tentative de la Couronne de convertir, par l'effet de la prérogative et de son influence, le Parlement d'une politique à une autre, démontra qu'en supprimant les « bourgs de poche », la franchise électorale de la Chambre des Communes s'était émancipée elle-même du contrôle de la Couronne ; et « que, maintenant, les ministres doivent modifier l'opinion du peuple avant de pouvoir compter sur la conversion du Parlement (1).

Affaiblissement de l'autorité de la Couronne.

Le ministère de Lord Melbourne se maintint jusqu'à la fin du règne de Guillaume IV. A son avènement au trône, en 1837, la reine actuelle le confirma dans ses fonctions et lui accorda son entière confiance. En 1839 toutefois, les ministres, incapables de gouverner avec succès, furent obligés de se démettre. C'est à Sir Robert Peel que fut alors confié le soin de former un nouveau ministère. Sur les conseils de Lord Melbourne, Sa Majesté insista, en cette occasion, pour conserver auprès d'elle les dames de sa maison, malgré le changement de ministère. Cette détermination de la reine força Sir Robert Peel à décliner la tâche qui lui avait été confiée, et le ministère Melbourne fut rétablit. Mais, battu à la

Règne de la reine Victoria.

(1) May v. I. p. 127 ; voir aussi *Ed. Rev.* v. 105. p. 211.

Chambre des Communes par un vote de défiance en, 1841, il démissionna à nouveau. Sir R. Peel fut rappelé, et pleins pouvoirs lui furent alors donnés pour opérer, dans la composition de la maison royale, tels changements qu'il jugerait convenables.

« Depuis cette époque, aucun dissentiment digne d'être signalé, ne s'éleva plus, touchant l'exercice des prérogatives ou de l'influence de la Couronne. Elles ont été exercées, sagement, justement, et dans le véritable esprit de la Constitution. Des ministres, jouissant de la confiançe du Parlement, n'ont jamais réclamé en vain la confiance de la Couronne. Leurs projets n'ont pas été contrariés par une influence occulte ou des conseillers irresponsables. Leur politique s'est inspirée du Parlement et de l'opinion publique, et non de la volonté du souverain ou des intrigues de la cour. Quelque grand que soit le pouvoir de la Couronne, il s'est exercé, dans le cours du présent règne, sur l'avis de ministres responsables, d'une manière constitutionnelle, et pour des objets légitimes. Il a été tenu, pour ainsi dire, en dépôt, pour le plus grand bien du peuple. Aussi a-t-il cessé d'exciter, soit la jalousie des partis rivaux, soit le mécontentement populaire (1). »

(1) May, *Const. Hist.* v. 1, p. 135. Pour l'origine des termes « conservateur » (qui a été inexactement attribuée à Sir R. Peel) et « libéral », par lesquels on désigne maintenant les partis politiques rivaux, au lieu de les désigner, comme jadis, sous les noms de Whigs et de Tories, voir « *Speeches*, etc... » of Edward Lord Lytton, (édité par son fils), v. 1, p. LXXIX

DEUXIÈME PARTIE

LES PRÉROGATIVES DE LA COURONNE

CHAPITRE PREMIER

LES FONCTIONS DU SOUVERAIN.

Suprématie du souverain.

L'autorité exécutive suprême de l'Etat en toutes matières, civiles et militaires, de même que la juridiction et la suprématie sur toutes affaires et personnes ecclésiastiques du royaume, appartient au souverain (1) de l'Empire britannique, en vertu de ses fonctions royales; car il est, en effet, dans l'Etat, la source de toute autorité, dignité et honneur, ainsi que de toute juridiction politique. De plus, il est

(1) M. Todd emploie dans cet ouvrage le mot « souverain » dans son sens populaire, c'est-à-dire comme synonyme de roi. Cependant, pour parler exactement, ce n'est pas la Couronne proprement dite qui est investie de la souveraineté de l'empire britannique, mais la Couronne, les lords et le corps des électeurs qui choisit la Chambre des communes. — Sp, Walpole.

le chef de la législature impériale, et partie constituante de chaque législature locale dans les territoires soumis à sa domination. Pour tout ce qui touche à la vie extérieure de l'Empire, à ses relations avec les autres pays ou provinces, le souverain est le représentant visible de l'Etat. C'est sa prérogative spéciale de déclarer la guerre et de faire la paix, de contracter des alliances avec les nations étrangères.

Perpétuité des fonctions royales.

La prééminence, la perfection et la perpétuité sont les attributs reconnus de la Couronne d'Angleterre en ce qui touche sa capacité politique. La Couronne est héréditaire, mais aux yeux de la loi, « le roi ne meurt jamais », (*the king never dies*). Le décès d'un monarque régnant est ordinairement appelé son transfert (*demise*) ; cela veut dire, qu'en conséquence de la dissociation qui s'est produite entre le corps naturel du roi et son corps politique, le royaume est transféré ou remis à son successeur ; ainsi la dignité royale reste perpétuelle (1).

Succession à la Couronne.

La succession à la Couronne d'Angleterre a toujours été héréditaire (2) ; mais ce droit est soumis à des restrictions et au contrôle de la haute cour du Parlement. Autrefois, la Couronne revenait à l'héritier direct, mais depuis l'*Act of Settle-*

(1) Broom, *Leg. Max.* 4e édit., p. 48, 51.

(2) M. Todd est trop affirmatif. Il n'en était pas ainsi, dans le sens strict du mot, au temps des Saxons. On passa par dessus le principe de l'hérédité lors de l'avènement de Henri VII, et plus clairement encore après la révolution de 1688. Guillaume III, après la mort de Marie, était roi d'Angleterre : mais il était roi en vertu du choix du Parlement et non par droit héréditaire. — Note de Sp. Walpole.

ment, l'hérédité est conditionnelle, limitée aux héritiers de la branche de la princesse Sophie de Hanovre membres protestants de l'Eglise d'Angleterre et mariés à des protestants (1).

Couronnement

Après leur avènement au trône, les souverains d'Angleterre sont consacrés solennellement dans leurs hautes fonctions par le couronnement royal à l'abbaye de Westminster. Le rite est accompli par l'Archevêque de Canterbury, assisté d'autres prélats de l'Eglise d'Angleterre, et en présence de la noblesse (2). Un couronnement officiel n'est pas indispensable pour la perfection du titre du roi au Trône (3) ; mais par cet acte solennel, la sanction divine est donnée à la monarchie anglaise, et tout l'édifice de notre ordre politique et social se trouve renforcé et confirmé (4) : par le serment prêté lors de leur couronnement, les souverains du Royaume-Uni reconnaissent la suprématie du Parlement en même temps que leur obligation de gouverner selon la loi et les coutumes du royaume.

De cette suprême dignité et prééminence de la Cou-

(1) 12 et 13 *Will.* III, c. 2 ; Martin *Pr. Consort.*, v. I., p 57.

(2) Voir Stubbs, *Const. Hist.*, v. 1, p 144. Pour le cérémonial lui-même, voir *Chapters on Coronations* (Lond., 1838) c. IX. (Voir encore les observations de Lord Redesdale, *Hans*, D. v. 193, p. 1315 ; v. 197, p. 71.) Pour les opinions données par les jurisconsultes de la Couronne à George III, sur ce point, voir Yonge, *Life of Lord Liverpool*, v. 1, p. 44 ; Sir R. Peel, *Hans. D.*, v. 192, p. 734 ; Lord Derby, *Ib.* v. 197, p. 24. Quant à la formule du serment royal voir *Com. Pap.*, 1867-8, v. 57, page 17.

(3) Petersdorff, *New. Abridg.*, v. 6, p. 214.

(4) Voir Bagehot, *Eng. const.*, p. 61-69.

ronne, découle cette conséquence naturelle que le roi, personnellement, n'est justiciable d'aucun tribunal quel qu'il soit, parce que tous les tribunaux du royaume sont présumés tenir leur autorité de lui, et qu'aucun d'eux n'a reçu pouvoir d'exercer sur lui, autorité ou juridiction. En outre la personne royale est, de par la loi, sacrée et inviolable; personnellement, le souverain est irresponsable pour tous les actes du gouvernement (1).

Irresponsabilité personnelle du Souverain.

Mais si le pouvoir du souverain est suprême au point de vue de la juridiction, il n'est ni absolu, ni sans limites; c'est en effet une maxime du *common law*, que si le roi n'est soumis à personne, il n'en dépend pas moins de Dieu et de la loi, car c'est la loi qui fait le roi (2). Et quoique le monarque ne soit personnellement responsable, envers aucun tribunal humain, de l'exercice de ses fonctions royales, cependant ces fonctions lui appartiennent en vertu de sa capacité politique, sont réglées par la loi ou par les préceptes constitutionnels, et doivent être exercés pour le bien public et non pas simplement pour la satisfaction de ses inclinations personnelles. Le roi est, en effet, tenu de gouverner son peuple, non pas selon son bon plaisir, mais selon la loi (3). En fait, « la loi constitue la seule règle et la seule mesure du

Sa sujétion à la loi.

(1) Broom, *Leg. Max.*, 4me édit., p. 54; Bowyer, *Const. Law*, p. 134-140; Atkinson, *Papinian*, p. 33.

(2) Broom, *Leg. Max.*, p. 48; Halam, *Const.*, v. 3, p. 90,

(3) Broom, *Const. Law*, p. 63. Voir dans de Lolme, t. I, C. VIII, la façon dont les différentes prérogatives de la couronne sont délimitées par la loi, et leur exercice soumis au contrôle général du Parlement.

pouvoir de la Couronne et de l'obéissance du peuple » (1) ; et « le corps politique repose sur cette base que la loi est au-dessus du Chef de l'Etat et non le Chef de l'Etat au dessus de la loi » (2).

La maxime que « le roi ne peut mal faire » (*the King can do no wrong*) semble un paradoxe; elle n'est, en fait, que l'expression du grand principe constitutionnel qu'aucune faute dans le gouvernement n'est imputable personnellement au souverain ; d'autre part, il est également vrai qu'il n'y a aucun tort causé au peuple pour lequel la constitution ne fournisse un remède (3). Ces anomalies apparentes sont conciliées grâce à la doctrine fondamentale que le roi ne peut accomplir par lui-même aucun acte de gouvernement, mais que tous les actes de la Couronne sont présumés avoir été faits par quelque ministre responsable devant le Parlement. Ce principe qui, maintenant, est si bien compris, n'a cependant été entièrement reconnu qu'à une époque assez récente. Bien qu'il fût le corollaire nécessaire des principes de gouvernement établis par la révolution de 1688, nous le voyons mis en vigueur pour la première fois, sans objection ni restriction, sous le règne de la reine Anne (4).

(1) Robert Walpole, Dans l'*impeachment* du Dr Sacheverell, *State Trials*, v. 15, p. 115.
(2) Voir Smith, *Parl. Rememb*. 1861, p. 197-200.
(3) Voir Amos, *Eng. Const*. durant le Règne de Charles II, p. 11, 19 ; Cox, *Eng. Govt* ; p. 416. ; Case of Viscount Canterbury, v. the Atty. Genl. 1 Phillips, 306.
(4) Le comte de Rochester, à la Chambre des Lords, protesta en 1711 contre la doctrine « que la reine devait répondre de toutes choses, attendu que « selon la constitution fonda-

Pendant la première partie du règne de George III, la doctrine de la responsabilité ministérielle resta assez mal définie. Ainsi, en 1770, nous trouvons le Dr Johnson, ouvertement attaché au parti Tory, soutenir qu'un « prince habile peut et doit être l'âme directrice et l'esprit de sa propre administration, (en un mot, *son propre ministre*), et non simplement le chef d'un parti ; alors et seulement alors, la dignité royale serait sincèrement respectée » (1). Ce passage semble réclamer pour le roi le droit de gouverner aussi bien que de régner. Dans les *Memorials of Fox* de Russell, à la date de 1771, il est dit qu'environ à cette époque, Lord George Germaine soutint à la Chambre des Communes que « le roi était *son propre ministre*, déclaration que Charles Fox releva admirablement en déplorant que Sa Majesté fût son propre ministre non conseillé, (2) (*his own unadvised minister*) ».

Mais ainsi que nous l'avons déjà fait remarquer, à ce moment, les Whigs et les Tories différaient radicalement d'idées sur ce sujet, et aucun des deux partis ne s'appuyait sur ce qui maintenant est considéré comme

mentale du royaume, les ministres sont responsables pour tout » (*Parl. Hist.*, v. 6, p. 972 ; Hearn, *Govt of Eng.*, p. 135). La même déclaration fut faite par le duc d'Argyle à la Chambre des Lords, en 1739 (*Parl. Hist.*, v. 10, 1138). Et, dans un débat à la Chambre des Communes, le 13 février 1741, Sir John Barnard s'exprimait ainsi : « Le roi peut, il est vrai, exercer quelques unes des prérogatives de la couronne sans demander au préalable l'avis des ministres ; mais s'il fait un mauvais usage de l'une de ses prérogatives, ses ministres en répondent, s'ils continuent à rester ministres. » (*Ib.* v. 11, p. 1268 ; *Ib.* v. 12, p. 56?).

(1) Boswell, *Johnson*, v. 3, p. 131

(2) Russell, *Fox*, v. 1, p. 203.

la saine doctrine. Les Whigs s'arrogeaient le droit de désigner tous les ministres du roi, sans en excepter le premier ministre ; tandis que les Tories, allant à l'autre extrémité, réclamaient pour le roi, sous sa propre responsabilité personnelle, le droit de choisir tous les personnages qui devaient gouverner l'Etat (1). Avec ces idées contradictoires et ces exigences rivales, (que maintenant tous les partis s'accordent à considérer comme également insoutenables), il n'est pas étonnant que les vrais principes de gouvernement aient été si souvent méconnus de part et d'autre.

Fausse conception des vrais principes du gouvernement.

Il n'en fut pas longtemps ainsi. Pendant les mémorables débats de 1807, quand le roi renvoya ses ministres parce qu'ils refusaient de signer une promesse qu'il n'avait aucun droit de leur imposer, les hommes d'Etat les plus autorisés de chaque parti exprimèrent au sein du Parlement une opinion plus sensée et plus éclairée sur la position respective du roi et de ses ministres. A cette occasion, nous voyons clairement énoncées comme maximes incontestables : « Que le roi n'a le pouvoir, de par la constitution, d'accomplir aucun acte public de gouvernement de sa compétence exécutive ou législative, que par l'entremise d'un ministre qui est tenu pour responsable de cet acte ; que les actes personnels du roi, n'étant pas des actes de gouvernement, ne tombent pas sous la connaissance de la

(1) Voir *Ed. Rev.*, v. 18, p. 46 ; Mr. Allen, sur la *Prérogative royale*.

loi » (1). Telle est la doctrine universellement acceptée aujourd'hui.

On a toujours reconnu, plus ou moins distinctement, que tous les ministres du roi étaient responsables de tous les actes de gouvernement dans lesquels on pouvait, d'une façon quelconque, trouver trace de leur avis ou de leur coopération. La censure parlementaire, l'*impeachment*, ou la procédure légale ordinaire, ont servi, dès les temps les plus reculés, à demander compte aux ministres indignes de leur complicité dans les actes de mauvais gouvernement. Mais ce moyen de réparation était invariablement douteux et incertain. Au temps où la responsabilité collective du ministère, pour les actes de chaque ministre individuellement, ne faisait pas partie de la théorie gouvernementale, il n'était pas facile de savoir sur qui fixer la responsabilité de chaque faute particulière.

Responsabilité ministérielle pleinement reconnue.

Aussi longtemps qu'un ministre d'Etat jouissait de la faveur de son souverain, il était difficile, sinon impossible, de le convaincre de mauvaise administration, ou de lui demander raison d'actes fautifs décidés en secret et qui, peut-être, avaient été commandés par le roi lui-même. L'opposition à un favori suspect prenait ordinairement la forme d'intrigues nouées en vue de l'arracher du pouvoir, ou bien donnait lieu à une résistance ouverte contre la Couronne même.

Pour garantir et assurer l'exercice légal de chaque acte de l'autorité royale, la constitution exige que les

(1) Lord Selkirk, *Parl.* D, v. 9, p. 381 ; et M. Adam. *Ib.* v. 16, p. 2 ; voir Maley, *William IV*, v. 2, p. 134.

ministres d'Etat, pendant la durée de leurs fonctions, soient responsables, envers le Parlement et la loi du pays, de tous les actes publics de la Couronne. Cette responsabilité ne concerne pas seulement les affaires d'État traitées par les ministres au nom et pour le compte de la couronne, ou par le roi lui-même, sur l'avis des ministres ; elle s'étend aussi aux mesures que l'on sait émaner directement du souverain lui-même. Si donc, le roi ordonne un acte illégal, l'infraction commise par l'instrument ne disparaît pas pour cela ; sans doute, le roi n'est pas personnellement soumis au pouvoir coercitif de la loi, mais, dans beaucoup de cas, les ordres du roi sont sous le pouvoir direct de la loi, puisque l'acte lui-même est caduc s'il est entaché d'illégalité, et que cet acte rend punissable celui qui l'a exécuté (1). En outre, si les droits d'un sujet, sont violés par un acte illégal, commis sur l'ordre du souverain, les cours de justice ordinaires y porteront remède.

Responsabilité des ministres pour les actes de la couronne.

L'ordre personnel du roi ne s'aurait servir d'excuse à aucun abus de pouvoir. Lord Danby fut mis en accusation à cause d'une lettre qui contenait un post-scriptum du roi lui-même, déclarant qu'elle avait été écrite par ses ordres. — Bien que le roi soit la source de la justice, un emprisonnement ordonné par lui, a été tenu pour nul, parce qu'il n'y avait point de ministre responsable (2).

Au point de vue constitutionnel, l'observance de

(1) Hale, p. 43, 44.
(2) Russell, *Eng. Const.*, p. 159. Voir Broom, *Const. Law*, p. 244, 246, 615 ; Pollock dans *Fort. Rev.* N S., v. 30, p. 486.

cette règle est si générale, qu'il n'existe pas un moment dans la vie du roi, depuis son avènement jusqu'à son décès, pendant lequel il n'y ait quelqu'un de responsable, vis-à-vis du Parlement, de sa conduite publique : « l'exercice de l'autorité de la Couronne devient impossible s'il ne se trouve pas un ministre disposé à en assumer la responsabilité » (1). « Le roi, étant un corps politique, ne peut donner d'ordres si ce n'est par voie de memorandum (2) ». C'est pourquoi, chaque fois que la signature royale est apposée sur un acte, elle doit nécessairement être contresignée par un ministre responsable, afin de lui donner l'autorité et la validité constitutionnelles (3).

L'audience publique doit être sollicitée par un intermédiaire officiel.

Quand un pair du royaume, usant du privilège attaché à sa pairie, sollicite une audience du souverain (4) en vue de présenter quelques observations sur les affaires publiques, il doit nécessairement solliciter cette entrevue par l'intermédiaire d'un officier de la maison royale ou du secrétaire d'Etat pour l'Intérieur (5).

(1) Voir les discours des Lords Erskine et Holland dans *Hans. D.*, v. 9, p. 363, 414 ; le discours de M. Adam. *Ib.*, v. 16, p. 8. ; Sir H. Nicolas, *Proc. Privy Coun.*, v. 6, p. 200 et Grey : *Parl. Govt.*, nouvelle édition, p. 326, *n*. La résolution de la reine Victoria de donner la main de la Princesse Louise à un sujet britannique, ne fut pas prise « sans l'avis des ministres responsables ». M. Gladstone, *Hans. D.*, v. 204, p. 173, 370.

(2) Inst. (Coke), 186 : Hearn, *Govt. of Eng.*, p. 94.

(3) Parck, *Lectures on the dogmas of the Const.*, p. 33 ; Lewis, dans *Hans. D.*, v. 165 p. 1486 : La signature des souverains est apposée d'abord, celle du secrétaire d'Etat vient ensuite (*Rep. Com*e *on pub. accounts*, 1865, v. 10 Ev. 2086, 2185).

(4) Voir Stubbs, *Const. Hist.* v. 3. p. 498.

(5) Colchester Diary, v. 3, p. 603-614 ; *Hans. D.*, v. 180, p.

D'ailleurs, l'exercice de ce privilège de la pairie devrait être limité par des considérations de prudence, parmi lesquelles figurent l'utilité du but à poursuivre et le souci d'éviter tout ce qui pourrait causer quelque gêne dans les relations entre le roi et ses ministres (1). Aucun pair ne doit profiter d'une audience pour présenter des adresses ou des pétitions du peuple.

Communication avec les pouvoirs étrangers etc. par l'entremise des ministres.

Ces documents ne peuvent être soumis à la Couronne, d'une manière convenable, que par l'intermédiaire d'un secrétaire d'Etat ou à une *levée* d'audience publique en présence des ministres du roi. Les secrétaires d'Etat sont les intermédiaires constitutionnels chargés de transmettre la réponse du roi à ces adresses. Toutes lettres, tous rapports sur les affaires publiques, destinés au gouvernement de la Grande-Bretagne, doivent être adressés non au souverain personnellement, mais au ministre du roi, au secrétaire d'Etat du département dont l'affaire relève (2).

Un secrétaire d'Etat est l'intermédiaire constitution-

240. Voir *Welln. Desp.* 3me série v. 5 p. 557-560 ; 564, 567, 578 ; *Ib.*, v. 8, p. 168, 448.

(1) *Ib.*, v. 7, p. 424 ; v. 8. p. 168.

(2) Lord John Russell, *Hans*. v. 130, *D.*, p. 190. En 1810, une violation de cette règle fut le sujet d'une enquête parlementaire. Lord Chatham, alors conseiller privé et ministre du Cabinet, accepta le poste de commandant de l'expédition sur l'Escaut. A son retour en Angleterre, il présenta au roi, au cours d'un entretien particulier, un résumé de la conduite de l'expédition, dans lequel il accusait un de ses collègues du ministère et portait des accusations sérieuses contre un amiral employé conjointement avec lui dans cette expédition. Il agit à l'insu des autres ministres du cabinet, et pria le roi de ne communiquer ces renseignements à

nel pour obtenir l'accès auprès de la personne du souverain ; c'est par son intermédiaire que le bon plaisir du roi est communiqué, en ce qui touche les actes du gouvernement. Aussi, chaque fois que le souverain est temporairement absent du

Secrétaire d'État

personne, du moins pendant un certain temps. Il y avait près d'un mois que les documents étaient entre les mains du roi, quand Lord Chatham lui demanda de les lui rendre pour y apporter quelques modifications. Rentré en possesion des pièces, Lord Chatham en effaça un paragraphe, puis les retourna à Sa Majesté. Lorsque le rapport revint entre ses mains, le roi l'adressa au secrétaire d'État pour lui donner un caractère officiel. Il fut ensuite soumis à la Chambre des Communes : mais leur histoire transpira (*Parl.* D., v. 15, p. 482.) La Chambre appela Lord Chatham à sa barre et lui demanda si, en quelque circonstance, il avait fait la communication au roi ; mais il refusa de répondre, et, comme il était pair, il ne put être contraint. Alors, le 23 février, sur la motion de M. Whitbread, la Chambre décida, après scrutin et malgré les ministres, d'envoyer une adresse au roi, pour le prier de donner copie de tous rapports et documents remis à Sa Majesté, à quelque époque que ce fût, par Lord Chatham sur l'expédition de l'Escaut. En réponse à cette adresse, le roi fit connaître à la Chambre des Communes les circonstances dans lesquelles il avait reçu la communication de Lord Chatham, et affirma qu'aucun autre rapport ou document concernant l'expédition de l'Escaut ne lui avait été présenté par ce gentilhomme. (*Ib.*, p. 602). Le 2 mars, M. Whitbread proposa à la Chambre une résolution de blâme contre Lord Chatham pour sa conduite inconstitutionnelle. La question préalable fut posée par le gouvernement et repoussée. Un amendement de M. Canning, modifiant les termes de la censure, fut accepté par M. Whitbread et adoptée par la Chambre. On proposa alors de communiquer ces résolutions au roi ; mais l'opinion générale fut que le sentiment de la Chambre sur l'affaire se trouvait suffisamment exprimé par la transcription des résolutions sur le « Journal » et qu'il serait peu digne de la Chambre d'aller plus loin ; la motion fut donc retirée (Parl. D., v. 16, p. 12)

lieu ordinaire de sa résidence, est-il nécessaire qu'un secrétaire d'Etat ou un autre ministre responsable soit auprès de lui (1).

Le secrétaire d'Etat pour les Affaires étrangères a le devoir d'assister à toute entrevue entre le souverain et le ministre d'une cour étrangère. Des communications particulières, entre un roi d'Angleterre et des ministres étrangers, sont contraires à l'esprit et à la pratique de la constitution britannique. George III respecta invariablement cette règle dont l'observation ne fut pas aussi stricte pendant le règne de son successeur; mais lorsque M. Canning fut appelé au portefeuille des Affaires étrangères, il rétablit et maintint l'usage constitutionnel (2).

Le roi agit toujours par l'entremise d'un ministre.

« Il est contraire aux usages qu'un souverain étranger écrive directement au roi d'Angleterre sur des sujets politiques (3) » ou sur les affaires de l'Etat ; car, un roi anglais ne pouvant personnellement accomplir un acte de gouvernement, et devant agir par l'intermédiaire des personnages qui sont responsables de ses actes, il ne peut directement signer aucun traité, ni accéder personnellement aux termes d'un traité. Il négocie, conclut et signe par l'organe de ses plénipotentiaires auxquels il donne le pouvoir de faire ces actes.

(1) Macaulay, *Hist. of. Eng.*, v. 4, p. 9. Le service auprès du souverain est ordinairement fait par les secrétaires d'Etat, à tour de rôle ; mais durant ces dernières années, ce devoir a été rempli alternativement par tous les ministres faisant partie du cabinet (E. A. Freeman, *Inter. Rev.*, v. 2., p. 375).

(2) Stapleton, *Canning and his Times*, p. 433.

(3) Lord Palmerston dans *Bunsen's Mem.*, v. 2, p. 150.

Il ratifie plus tard ce qu'ils ont fait, s'il approuve ; mais à cette ratification le Grand Sceau doit être apposé (1).

De plus, il n'est pas dans l'usage que le roi d'Angleterre reçoive des autres souverains (et sans qu'elles passent par les mains de ses ministres), des lettres relatives aux affaires publiques ; il est arrivé parfois que de telles lettres ont été retournées, parce qu'elles n'étaient pas accompagnées d'une copie pour le ministre. Il est encore moins habituel et convenable que le roi réponde à la lettre d'un autre souverain sans avoir pris l'avis de son ministre ; et celui-ci, qu'il conseille ou désapprouve, est responsable de la teneur de la lettre, dès qu'il sait qu'elle a été écrite (2).

(1) Yonge : *Life of Lord Liverpool*, v. 2, p. 232.

(2) *Welln. Desp.* Civil S., v. 6, p. 313, 319 ; Martin, *Pr. Consort*, v. 3 ; p. 39, 45. Napoléon, étant Premier Consul de France, adressa à George III une lettre contenant des propositions de paix entre la France et l'Angleterre ; elle fut communiquée au Ministre des affaires étrangères, et c'est ce dernier qui répondit. (Stapleton, *Canning and his Times* p. 47). Voir encore le cas de la lettre autographe adressée au Prince régent, en 1815, par les empereurs d'Autriche et de Russie, et le roi de Prusse, (Yonge, *Life of Lord Liverpool*, v. 2, p. 226-231). En 1847, le roi de Prusse écrivit une lettre personnelle à la reine Victoria sur une affaire politique européenne, et chargea son ambassadeur de la remettre à Sa Majesté, au cours d'une audience particulière. Cette irrégularité involontaire fut corrigée grâce à l'intervention du Prince Albert ; la lettre fut lue en présence du ministre des affaires étrangères, discutée avec lui, et il approuva la réponse. (Voir *Bunsen's Mem.* v. 2, p. 149-151). » Toutes les lettres reçues par la Reine et le Prince Consort des souverains étrangers, et toutes leurs réponses étaient soumises au Secrétaire des affaires étrangères ou au Premier Ministre. » (Martin, *Prince Consort* v. 4, p. 329). Voir Amos, *Fifty Years Eng. Const.* p. 328.

Le souverain, comme source de justice, de toute autorité politique et de juridiction dans le royaume, est supposé être présent en personne dans chaque Cour de justice et particulièrement dans la Haute Cour du Parlement : la justice doit donc être rendue et les lois appliquées au nom du roi, en se conformant strictement aux lois, usages et coutumes de la constitution. En vertu du *Common law* lui-même, et plus particulièrement depuis la reconnaissance formelle de la doctrine de la responsabilité ministérielle, le roi d'Angleterre ne peut constitutionnellement exercer publiquement, ni personnellement, aucune fonction de la royauté, à moins qu'il ne soit nécessaire d'exprimer l'approbation royale pour des actes de gouvernement conseillés ou consentis par les ministres constitutionnels.

Le roi ne peut faire personnellement aucun acte.

Ainsi, quoique aux yeux de la loi, le roi soit censé présent dans tous ses tribunaux, il n'est pas au-dessus de la loi et ne peut personnellement prendre sur lui de trancher un procès quelconque, civil ou criminel ; il doit le faire par l'intermédiaire de ses juges (1). Lorsque, en vertu d'une loi du Parlement, un acte judiciaire est renvoyé au roi, il est sous-entendu qu'il sera soumis à une Cour de justice conformément à la loi (2). Même la prérogative de pardon ne saurait maintenant être exercée sans l'assentissement des mi-

(1) Broom, *Const. Law*, p. 145-148 ; voir Hearn, *Govt of Eng.* p. 66-74.

(2) Stephen, *Blackstone*, v. 2, p. 483 ; 2. *Co. Inst*, p. 186 ; voir Fischel, *Eng. Const.* p. 238 ; Lord Camden, *Judgment in Shipley's case*, où l'on en avait appelé au roi, en sa qualité de bienfaiteur d'un collège qui était de fondation royale.

nistres (1). Le souverain ne saurait pas d'avantage constitutionnellement nommer à un emploi, sans en avoir d'abord conféré avec le Premier et sans son consentement (2).

De même, le souverain, peut assister aux séances de la Chambre des Lords à n'importe quel moment, et, pendant les délibérations decette Chambre, siéger sur son trône : cependant, sa présence serait aujourd'hui considérée comme une infraction aux usages constitutionnels, qui interdisent au souverain d'intervenir ou de prendre part dans aucun débat du Parlement, sauf le cas où il vient solennellement exercer ses prérogatives royales (3).

Jusqu'au règne de la reine Anne, le roi avait l'habitude d'assister aux débats de la Chambre des Lords comme spectateur, et sa présence était dûment relatée dans le *Journal de la Chambre*; mais depuis l'avène-

(1) Voir *Colchester Diary*, v. 3, p. 297; Martin, *Pr. Consort*, v. 1, p. 141. En 1830, un certain M. Comyn, accusé d'incendie, avait été condamné à mort, en Irlande. Une pétition fut adressée en sa faveur au roi George IV. Celui-ci écrivit lui-même au lord-lieutenant pour lui signifier son bon plaisir de voir la sentence adoucie. Entre temps, sur l'avis des jurisconsultes officiels, le lord-lieutenant avait décidé que la justice suivrait son cours; le Premier Ministre (le duc de Wellington) et le ministre de l'Intérieur (M. Peel) approuvèrent cette détermination. M. Peel, indigné de ce que le roi avait voulu user de sa prérogative de pardon, sans prendre son avis ou celui de tout autre ministre responsable, adressa une sévère remontrance à Sa Majesté ; finalement le Premier Ministre intervint ; le roi retira son ordre et la sentence fut exécutée. (*Welln, Desp.* Civil. S., v. 6, p. 553-577).

(2) *Welln. Desp.* Civil. S., v. 6, p. 181.

(3) Hearn, *Govt of Eng.*, p. 58, 59.

ment de George Ier, cet usage critiquable, qui pouvait intimider l'assemblée et influencer ses débats, a sagement cessé (1). De même, le roi est le chef reconnu des forces militaires du royaume ; néanmoins, aucun monarque anglais n'est allé en personne sur le champ de bataille, depuis le règne de George II. Un usage contraire, dit un publiciste anglais récent, « ne s'accorderait pas avec les usages parlementaires modernes » (2).

Les fonctions royales ne sont pas une fiction.

Si l'exercice du pouvoir personnel par le souverain est ainsi limité et circonscrit, est-ce à dire que la monarchie d'Angleterre n'existe que de nom, et que l'autorité du roi soit une simple fiction légale, alors qu'en réalité le pouvoir suprême se trouve aux mains de certains fonctionnaires publics ? Ce serait une erreur de le croire. Si les usages de la constitution ont imposé à la Couronne de nombreuses restrictions dans la conduite des affaires de l'Etat, c'est pour assurer le bon gouvernement, protéger la liberté du peuple et non pour réduire à rien l'autorité royale.

Avant d'essayer de définir la nature et de tracer les

(1) May, *Parl. Prac.*, éd. 1883, p. 503.

(2) Fischel, *Eng. Const.* p. 139 ; voir Macaulay, *Hist of Eng.* v. 4, p. 10. A la mort de son Altesse Royale le duc d'York, en janvier 1827, Sa Majesté, le roi George IV, exprima l'intention de prendre personnellement le commandement de l'armée. Mais le Premier Ministre (Lord Liverpool) déclara qu'une pareille conduite était déplacée, et que pour sa part, il n'y consentirait jamais. « Sir R. Peel en parle comme d'une chose incroyable » et « grosse d'embarras incessants pour le gouvernement ». En conséquence, sur l'avis de Lord Liverpool, ces fonctions furent conférées au duc de Wellington (*Welln. Desp.*, 3me sér., v. 3., p. 531-535).

limites de l'autorité qui, en droit, appartient au monarque régnant, il est bon de montrer par quelques exemples, dans quelle mesure les souverains anglais, depuis l'avènement de la maison de Hanovre, ont prétendu intervenir et sont intervenus réellement dans les affaires de l'Etat. Nos explications sur un sujet aussi délicat et sur lequel on possède si peu de renseignements seront nécessairement courtes. Elles serviront néanmoins à indiquer les progrès de l'opinion publique en cette matière, et à montrer combien tout, dans ces questions comme en bien d'autres, dépend de la force de caractère de chaque individu.

Actes personnels de gouvernement depuis le regne de la reine Anne.

Le dogme de l'impersonnalité du souverain est l'œuvre de la révolution de 1688; cependant comme nous l'avons déjà vu, ce principe ne fut en faveur aux yeux de Guillaume III, ni en théorie, ni en pratique. Il commença à s'affirmer, comme principe constitutionnel, sous le règne de la reine Anne. Cette princesse, à la différence de la grande Elisabeth, n'avait point de capacités administratives spéciales, bien qu'elle manifestât pour l'exercice du pouvoir une extrême ténacité. La faiblesse et l'inexpérience d'une souveraine, jointes à la nécessité de gouverner avec un ministère soutenu par le Parlement, donnèrent grand poids aux avocats de l'impersonnalité.

Impersonnalité du souverain.

Malgré ses prédilections pour les Tories, la reine Anne fut obligée, pendant une grande partie de son règne, d'accepter un ministère Whig. Se défiant de son propre jugement, elle s'entoura des

La reine Anne.

conseils de l'opinion dominante à cette époque, et l'admit pour son guide. Comme tous ses prédécesseurs, elle garda néanmoins dans ses propres mains les rênes du gouvernement, jalouse, comme le sont ordinairement les caractères faibles, de ceux en qui elle se trouvait obligée de placer sa confiance. Obstinée dans son jugement, par cela même qu'elle en connaissait la faiblesse, elle prenait une part active à toutes les affaires, présidait fréquemment les conseils de Cabinet et donnait même parfois des ordres sans le consulter (1).

Au cours de l'*impeachment*, dirigé par la Chambre des Communes pour crime de trahison contre Lord Oxford, ce dernier, dans sa défense, prétendit avoir agi dans la circonstance selon les ordres formels de la reine. Il s'exprima ainsi : « Messeigneurs, si des ministres d'Etat, agissant en vertu d'ordres formels de leur souverain, sont plus tard rendus responsables de leurs actes, ce cas peut être, un jour ou l'autre, celui de tous les membres de cette auguste assemblée » (2). C'était là un système de défense semblable à celui qu'avait employé Lord Somers lors du *Traité de Partage*; indubitablement il était irrégulier et insuffisant.

George I et George II.

Durant les règnes des deux premiers George, le principe de l'impersonnalité royale prit corps peu à peu. L'incapacité dont les deux monarques firent preuve dans les détails de l'administration (et qui provenait de leur éducation étrangère), la force des circonstances qui les obligea à

(1) Hallam, *Const. Hist.* v. 3, p. 314, 315 ; Stanhope, *Queen Anne* p. 38, 542.
(2) *Parl. Hist.* v. 7, p. 105

confier aux chefs du parti Whig, alors prédominant, l'autorité qu'ils se sentaient incapables d'exercer eux-mêmes, sont les véritables causes de ce résultat ; il serait hasardeux de l'attribuer à ce fait que la nation ou les publicistes de l'époque étaient préparés à l'accepter en théorie (1).

George I

Un fait qui paraîtrait à peine croyable, s'il n'avait été hautement attesté, c'est que George Ier, aussi incapable de parler anglais que son premier ministre, Sir Robert Walpole, l'était de conférer en français avec lui, se vit obligé, pour communiquer avec son ministre, de se servir de la langue latine (2). Impossible pour le roi, en de telles conditions, d'acquérir beaucoup de compétence dans les affaires intérieures de l'Angleterre ou de se familiariser avec le caractère du peuple qu'il avait été appelé à gouverner. « Nous savons qu'en réalité, il renonça presque complètement à s'en occuper, et s'en remit à ses ministres du soin de gouverner entièrement le royaume ; il se contenta d'user de son grand nom pour sauvegarder les intérêts de son Electorat de Hanovre. A peu de choses près, ce fut aussi le cas de son fils qui, plus familiarisé cependant avec la langue et les coutumes de la Grande-Bretagne et plus jaloux de sa prérogative, connaissait son incapacité en matière de gouvernement intérieur et réserva presque toute son attention à la politique de l'Allemagne (3). »

(1) Voir *Quar. Rev.* v. 105, Art. 6

(2) Coxe, *Walpole*, v. 1, p. 266 ; ouvrages de M. Walpole, v. 4, p. 476 ; voir Campbell, *Chanc.* v. 4, p 340.

(3) Hallam, v. 3, p. 389, 390.

Décrivant le caractère et la conduite des deux premiers George, Hallam insinue que tous deux obligèrent leurs ministres à adopter une politique étrangère, contraire aux intérêts de l'Angleterre et dirigée en vue de l'agrandissement du Hanovre ; mais que, en fait de politique intérieure, ils s'en remirent complètement à leurs ministres ; de sorte que, pendant leurs règnes « l'autorité personelle du souverain semble être descendue aussi bas que possible » (1).

George II

En ce qui concerne George II, cette conclusion est contredite par des écrivains plus récents. Sans doute, ce monarque, comme son prédécesseur, considérait les intérêts de son royaume britannique comme inférieurs à ceux de sa principauté allemande ; mais il tenait néanmoins à exercer un pouvoir arbitraire et se souciait peu d'abandonner ses prérogatives à ses ministres. La publication de la *Vie de Lord Hardwicke*, qui fut pendant plusieurs années l'un des principaux conseillers de George II, a jeté une lumière nouvelle sur l'histoire politique de ce règne.

Au cours de certains changements ministériels, provoqués par les membres dirigeants du Cabinet, en vue de renforcer leur position dans le Parlement, une curieuse conversation eut lieu, dit-on, entre le Lord Chancelier Hardwicke et le roi. Sa Majesté exprima son aversion pour les membres nouveaux introduits dans le ministère, et assura qu'elle ne les avait acceptés que « contrainte » et « forcée ». Le Chancelier s'éleva contre l'emploi d'un pareil langage : « on n'a fait usage

(1) Hallam, v. 3, p. 393.

dit-il, d'aucun autre moyen que celui employé à toute époque, à savoir l'humble avis de vos serviteurs appuyé par les raisons qui les ont convaincus de la nécessité de cette mesure pour le service de Votre Majesté ». Après quelques autres explications, le Chancelier ajouta : « Vos ministres, Sire, ne sont que vos instruments de gouvernement » ; à quoi le roi répondit en souriant : « Dans ce pays les ministres sont rois » (1).

La force des circonstances obligea le roi à céder en cette occasion; mais les écrits de Hardwicke fournissent de fréquents exemples de l'active et victorieuse intervention du roi dans le gouvernement du pays. « Dans une large mesure, (dit le biographe de Lord Hardwicke), il ne se borna pas à choisir ses propres ministres, il dirigea aussi les plus importantes mesures proposées par eux ; pour chaque affaire politique il semble être entré jusque dans les plus infimes détails. Comme politicien, sa grande faute, grave pour un roi, fut d'être trop ouvertement un homme de parti. Il était, en réalité, le souverain et le chef, non du peuple anglais, mais du parti Whig. (2) »

Les pairs et la gentry terrienne jouissaient à cette époque d'une influence politique énorme, et les efforts réunis des familles Whigs dirigeantes leur donnaient une autorité plus considérable que celle du roi et des Communes réunis. En sorte que « lorsque George III monta sur le trône, le gouvernement anglais affectait, pratiquement la forme d'une oligarchie exclusive »,

(1) Harris, *Life of Hardwicke*, v, 2, p. 106-109.
(2) *Ib.*, *Life of Hardwicke*, v. 3, p. 222.

dans laquelle le roi, malgré son titre de chef suprême, était entièrement privé du pouvoir réel (1).

George III.

Ambitieux par nature et confiant en lui-même, le jeune souverain commença son règne, bien déterminé à exercer, le plus largement possible, les fonctions de la royauté. Né sur le sol anglais, préparé par une éducation soignée aux devoirs de sa haute situation, il acquit tout de suite une grande popularité dans tout le pays ; il trouva la nation prête à le soutenir dans tout ce qu'il pourrait faire pour grandir ses fonctions.

Dans un précédent chapitre, nous avons eu l'occasion d'insister sur le caractère de George III, et de signaler quelques occasions dans lesquelles il se départit de la ligne de conduite qui devrait caractériser un roi constitutionnel. Forcément, nos observations complémentaires sur ce sujet seront brèves.

Examinée, au point de vue des relations qui existent aujourd'hui entre le souverain et ses conseillers responsables, la conduite de George III appellerait le blâme sur les efforts systématiques qu'il fit pour gouverner, en exerçant son autorité personnelle, et pour absorber en lui-même le pouvoir et la direction de l'Etat. De telles pratiques sont incompatibles avec la reconnaissance d'un gouver- nement parlementaire, et ne seraient ni tolérées, ni même tentées de nos jours. Néanmoins, avant de condamner George III, pour avoir suivi une politique en contradiction avec les idées politiques courantes, nous devons nous rappeler que la

(1) Massey, *Règne de George III*, v. 1, p. 64, 519.

théorie de l'impersonnalité royale n'était alors reconnue qu'en partie.

Non seulement cette théorie particulière n'était pas encore tenue pour un principe constitutionnel, mais, bien plus, on considérait avec défaveur la conduite des prédécesseurs immédiats de George III, qui, pour des raisons diverses, s'étaient volontairement abstenus de toute immixtion personnelle dans les détails du gouvernement. Le pays était réellement dégoûté du triomphe des intrigants de cour et de l'accaparement du pouvoir par certaines « Familles de la Révolution ».

Ainsi le jeune monarque, en obéissant à l'emphatique exhortation de sa mère ; « George, sois roi ! » répondait simplement au vœu populaire. Et cependant l'expérience de la première année de son règne aurait dû suffire à le convaincre de son caractère instable et incertain (1). En dépit de sa vie morale et exemplaire, en dépit des sympathies qu'il manifesta pour les préjugés populaires ; en dépit des efforts véritables qu'il fit pour gouverner en vue du plus grand bien de toutes les classes de son peuple, sa fréquente intervention dans les plus petits détails de l'administration, son mépris des obligations d'un gouvernement responsable, lui attirèrent, pendant toute la durée de son existence, les attaques violentes des partis politiques ; et sa mémoire est restée chargée de calomnies et de faux rapports, dont elle commence seulement à se relever (2).

(1) *Quar. Rev.*, v. 105. Art. 6.
(2) Brougham, *Brit. Statesmen* (éd. 1818), v. 1, p. 13 ; voir les Commentaires d'Edisson sur les *Character of George III* de Brougham. (London 1860).

En tenant compte des difficultés de sa position et de la séduction exercée par l'idée exagérée de son autorité personnelle — idée naturelle à une époque où l'on permettait au souverain de gouverner aussi bien que de régner, — nous devons l'absoudre d'avoir voulu violer la constitution ; nous devons en même temps admettre que l'intégrité de ses desseins, la rigide observation du devoir (du moins tel qu'il le comprenait), lui valent d'être considéré comme « un roi patriote » ? Nous pouvons, sans réserve, condamner ses actes inconstitutionnels ; mais nous devons confesser aussi, que si sa conduite était fautive, c'était « le résultat naturel d'une position compliquée, encore mal définie, et des préoccupations d'un esprit encore inexpérimenté dans l'art de gouverner, cherchant avec hésitation sa voie et ses amis » (1). Au cours d'un règne extraordinairement prolongé, George III s'appliqua à remplir les devoirs de la royauté avec le soin le plus constant et le plus scrupuleux, prêtant une attention diligente à tous les mouvements de la grande machine politique (2).

George IV.

George IV, n'avait pas la force de caractère de son père. D'une nature indolente, il fut appelé au trône trop tard dans la vie pour se familiariser complètement avec les devoirs de sa charge, ou pour s'embarrasser du fardeau des détails du gouvernement. Il était impopulaire chez le peuple ; sa con-

(1) Cette phrase élogieuse fut appliquée par M. Guizot à la conduite de Louis-Philippe, après son avènement au trône de France (*Mémoires de Guizot*, v. 2, p. 45).
(2) Mahon, *Hist. of Eng.*, v. 4, p. 310.

duite de prince lui avait aliéné le respect et la bonne volonté de la nation. Indifférent à l'exercice de son autorité politique, il devenait aussi impérieux que son père, dès qu'il s'agissait de ses sentiments ou de ses intérêts propres. Energiquement, il s'opposa à la reconnaissance de l'indépendance des provinces espagnoles sud américaines, et à l'émancipation des catholiques romains en Grande-Bretagne ; il fut cependant ensuite contraint d'acquiescer à la politique de son Cabinet en ces questions. Autrement, il différait rarement d'opinion avec ses conseillers responsables, et la plupart du temps, leur abandonnait volontiers le soin d'administrer (1). « Il faut cependant dire que, dès le début de sa régence, en 1811, jusqu'à la fin de son règne en 1830, l'influence royale fut limitée au strict exercice de la prérogative. George IV n'avait aucune influence personnelle : ce n'est pas sa popularité qui soutenait le ministère ; bien au contraire toute la difficulté pour le ministère était de supporter son impopularité et de conserver le respect du peuple pour une Couronne portée par un pareil souverain (2) ».

Guillaume IV

Guillaume IV était un monarque aimable, d'un caractère loyal et honnête, mais il manquait un peu de force de volonté. Ses lettres à Lord Grey « fournissent de nombreux exemples du travail consciencieux auquel il s'est livré pour s'assimiler les questions politiques du moment, et pour être en mesure

(1) May, *Const. Hist.*, v. 1, p. 99; voir la correspondance du roi dans Yonge, *Life of Lord Liverpool* : et dans *Welln Desp.*, 3e série.
(2) Lewis, *Adminis.* p. 421.

de remplir efficacement son devoir de souverain » (1). Il monta sur le trône à un âge avancé et se trouva incapable de résoudre victorieusement les questions embarrassantes qui s'élevèrent au cours d'un règne court, mais accidenté. Ennemi des réformes parlementaires, effrayé de leurs conséquences, il donna néanmoins, et malgré lui, son consentement à la grande expérience. Mais, tout de suite, son esprit subit une réaction ; il retira sa confiance aux hommes d'État qui avaient réalisé cette réforme et essaya de former un gouvernement Tory. D'ailleurs, ses efforts échouèrent.

Il apprit, à son grand déplaisir, que la prépondérance du pouvoir était alors fermement établie dans la Chambre des Communes, et que la seule prérogative et l'influence de la Couronne étaient impuissantes à renverser un ministère, à moins qu'elles ne fussent secondées par la voix de cette assemblée ou par l'expresion non équivoque de l'opinion publique (2).

Après la démission du court ministère de Sir R. Peel, le roi, bien malgré lui, accepta un autre ministère Whig, présidé par Lord Melbourne. Bien que le roi ne déguisât pas toujours son aversion pour ce dernier et qu'il s'opposât parfois avec force à ses actes (3), au dire des hommes d'État, tant Tories que Whigs,

(1) Lord Grey, *Corresp. with William IV*, v. 1 préf. pp. VIII, XIV. : voir *his Majesty's Memoir* adressés à Sir R. Peel en 1835, sur sa conduite et ses principes, depuis son avènement en 1830 jusqu'au changement de ministère en janv. 1835 ; les *Mém.* de Stockmar v. 2. p. 314-350.

(2) Bagehot, *Eng. Const.* p. 284.

(3) Voir les mémoires de Lord Broughton dans *Ed. Rev.* v. 133, pp. 317-324 ; Torrens, *Life of Melbourne*, v. 2. c. v.

« Sa Majesté agît constamment avec une scrupuleuse loyauté vis-à-vis de ses conseillers, quels que fussent leurs programmes politiques » (1) ; dans les deux Chambres du Parlement, après la mort du roi, les chefs des divers partis, s'accordaient à rendre hommage à sa conduite exemplaire comme souverain constitutionnel (2).

La reine Victoria

Depuis son avènement au trône, la souveraine actuelle n'a publiquement manifesté ses préférences personnelles pour aucun ministère au pouvoir. Sans rien abdiquer de l'influence légitime et de l'autorité de la Couronne, toutes les fois qu'elles peuvent constitutionnellement être exercées, Sa Majesté a, scrupuleusement et sans réserve, accordé son entière confiance à chaque ministère qu'appelait au pouvoir l'intérêt public ou la préférence du Parlement (3). « Personne n'ignore » écrit un publiciste récent « que Sa Majesté a constamment pris un vif intérêt à toutes les affaires dont un souverain constitutionnel doit s'occuper dans ce pays ; en maintes occasions, son opinion et sa volonté ont influé sur notre poli-

(1) *Mémoires* de Peel v., 2, p. 16 ; Lord Grey, *Corresp.*, v. 1, p. VII, IX.

(2) Knight, *Hist. Eng.*, V. 8. p. 377. (Ceux qui ont soigneusement étudié la correspondance de Guillaumme IV avec ses ministres, ne partagent pas les conclusions de M. Todd. Les louanges qui furent publiquement données à Guillaumme IV après sa mort, par Lord Melbourne et autres, contrastent étrangement avec les opinions sur la conduite du roi, exprimées par eux durant sa vie) (Walpole).

(3) Voir Stockmar, *Mem.*, v. 2, pp. 52-55 ; Lord John Russell, *Hans* D. v. 130, p. 182 ; Lord Granville et le duc de Richmond, *Ib.*, v. 208 p. 1069, 1070.

tique. Mais, en aucun cas, le pouvoir de la Couronne ne s'est exercé de manière à l'exposer à un échec, à la censure, ou à lui causer un embarras quelconque (1). On peut affirmer, sans exagération, qu'un sentiment général de satisfaction, de cordial loyalisme, s'est élevé, d'année en année, autour du trône de Victoria (2) ».

Son exercice de la prérogative.

Je voudrais ajouter à ce témoignage ma conviction sincère que cet attachement à la personne et au trône de notre gracieuse souveraine, ne se borne pas à la mère-patrie ; il existe, à un degré égal, sinon avec une plus grande intensité, jusqu'aux frontières les plus éloignées de son immense empire. Peu de personnes, même dans les pays qui ne relèvent pas de son autorité, refuseront leur tribut de respect et d'admiration à Victoria, qu'on la considère comme femme, comme mère ou comme reine.

Au cours du présent règne, trois questions, antérieurement indéterminées et affectant intimement les droits personnels du souverain, ont été discutées et résolues. Elles doivent maintenant retenir notre attention, avant de commencer à définir la position constitutionnelle de la Couronne. Elles concernent :

La nomination des officiers de la maison royale ;

Le droit du souverain d'avoir un secrétaire particulier ;

La position constitutionnelle d'un Prince Consort.

(1) Voir Lord Russell, dans *Hans. D.* v. 176, p. 615.

(2) *Ed. Rev.*, v. 115 p. 211 ; M. Foster : dans *Hans. D.* v 228, p. 150.

Nominations dans la maison royale contrôlées par les ministres.

1°. — Par suite de l'introduction progressive d'usages qui, avec le temps, se sont incorporés au droit non écrit de la Constitution britannique, ce n'est qu'à la fin du règne de George II que la coutume s'établit d'apporter, à chaque changement de ministère, des modifications dans la composition de la maison royale (1). Mais, c'est un principe fondamental du gouvernement parlementaire que « les serviteurs responsables de la Couronne ont le droit de la conseiller, toutes les fois que l'autorité royale doit s'exercer » (2); rien ne tendrait davantage à affaiblir un ministère que le fait de voir certains offices importants, révocables *ad nutum*, échapper à son contrôle. C'est pour cette raison, qu'à partir de l'avènement de George III au trône, la coutume s'établit d'accorder à chaque administration successive le droit de modifier la composition de la maison royale (3).

(1) *Parl. D.*, v. 23. p. 412.

(2) Mr Ponsonby, *Parl. D.* v. 23, p. 431

(3) C'est ainsi que lorsque George III renvoya le ministère North, en 1782, il fut obligé de retirer à Lord Hertford ses fonctions de Lord Chambellan, qu'il avait occupées pendant quinze ans : et de faire de Lord Effingham, qu'il n'aimait pas, le Trésorier de sa maison royale. Même, le vieux Lord Bateman, ami personnel du roi, fut obligé de résigner ses fonctions de maître de la Vénerie (Fischel, *Eng. Const.*, p. 520 : revu par Haydn, *Book of Dignities*, p. 206 ; Downe, *Corresp. George III.* v. 2, p. 420). Des difficultés semblables, relatives aux nominations dans la maison royale, s'élevèrent à la formation du ministère Portland, l'année suivante (Tomline, *Life of Pitt*, v. 1, p. 149 : *Parl. Hist.*, v. 23, p. 695). Mais pendant l'administration de M. Pitt, George III (ainsi qu'il le dit plus tard à M. Rose) « insista pour avoir dans sa maison et autour de lui, des personnes qui lui convinssent

Lors de la démission du ministère Melbourne, en 1839, et avant le conflit entre Sa Majesté et Sir Robert Peel, à propos des dames de la chambre, Lord Melbourne informa la reine, « que l'usage, en ces derniers temps, était, quand l'administration changeait, de changer aussi les grands officiers de la maison royale et de mettre à la disposition du personnage chargé de former le nouveau ministère, toutes les places occupées par des membres de l'une ou de l'autre Chambre du Parlement » (1). Sir Robert Peel insista pour que, le trône étant occupé par une souveraine, le même principe fût appliqué aux nominations pour les emplois principaux occupés par les dames de la maison de la reine, y compris les dames de la chambre. La reine présenta des objections : elle voulait se réserver la totalité de ces nominations,

Les dames de la chambre à coucher

personnellement. » (Rose, *Corresp.*, v. 2, p. 158). C'est un privilège qu'aucun ministre, en aucun temps, n'aurait songé à dénier à son souverain (voir *Life of Earl of Minto*, v.3, p. 337).

De même, en 1812, quand des négociations furent engagées pour la reconstitution du ministère, après l'assassinat de M. Perceval, on agita la question de savoir si la nomination des officiers de la maison royale ferait partie des arrangements ministériels en cours, ou serait laissée à l'initiative du souverain. Les Lords Grey et Grenville, invités par le Prince Régent à se joindre à la nouvelle administration, refusèrent de le faire avant le renvoi préalable des titulaires actuels de ces offices. Dans des explications subséquentes fournies au Parlement, il fut admis qu'une administration nouvelle avait le droit de réclamer le changement des grands officiers de la maison royale, bien que l'exercice de ce droit, dans cette circonstance et pour des raisons spéciales, parût inopportun et impolitique.

(1) *Mir. of. Parl.* 1839, p. 2411.

et déclarait que son désir était qu'aucun changement ne fût apporté dans les titulaires actuelles.

Dans ces conditions, Sir Robert Peel renonça à former un ministère. Il écrivit à Sa Majesté, lui expliquant qu'il était essentiel pour le succès de la mission dont il avait été chargé « qu'il eût cette preuve publique de l'entier appui et de la confiance de Sa Majesté, et que cette preuve lui serait donnée si Elle lui permettait de faire quelques changements dans cette partie de sa maison qu'elle avait résolu de maintenir sans modifications. »

Le ministère Melbourne reprit alors le pouvoir, et, immédiatement, il exprima son opinion sur le point en litige par une note du Conseil ainsi conçue : « En vue de donner au ministère ce caractère de force et de stabilité, et ces preuves de l'appui constitutionnel de la Couronne, qui sont indispensables pour travailler utilement au bien public, il est raisonnable que les grandes charges de la cour et les places de la maison royale occupées par des membres du Parlement, soient comprises dans les arrangements politiques conclus à chaque changement de ministère ; toutefois pareil principe ne doit pas être appliqué ni étendu aux offices tenus par des dames dans la maison de Sa Majesté » (1).

Deux années plus tard, quand la reine jugea nécessaire de charger à nouveau Sir Robert Peel de la formation d'un ministère, aucune difficulté ne s'éleva sur

(1) *Mir of Parl.* 1839, p. 2415, 2421. Après sa retraite de la vie publique, Lord Melbourne déclara regretter l'attitude prise en cette occasion. (*Quar. Rev.*, v. 145, p. 225)

la question des dames de la chambre. « Grâce à l'intervention du Prince Albert, Sa Majesté fut amenée à se faire, sur cette question, une opinion plus juste de sa position vis-à-vis des ministres nouveaux ; et, à la suite de négociations avec Sir R. Peel, cette affaire fut arrangée à la satisfaction générale, avant le formation du nouveau ministère. Seules les dames de la maison, proches parentes des membres du Cabinet sortant, se retirèrent, les autres purent rester en fonctions (1) ».

Le principe que Sir R. Peel appliqua à la maison royale, a été considéré depuis lors, d'un avis unanime, comme constitutionnel. Les fonctions de maîtresse de la garde robe et de dame de la chambre, quand elles sont occupées par des parents des ministres sortants, ont été comprises dans les arrangements ministériels. Mais les dames de la chambre, appartenant à des familles dont les attaches politiques sont moins accentuées, ont été maintenues sans objection dans la maison royale à tous les changements de ministère. (2) » A l'avènement du ministère Derby, en 1866, les dames de la cour restèrent toutes en places, parce qu'elles ne devaient leurs fonctions à aucune influence politique. Lord Torrington conserva sa charge de « *lord in waiting* » sur la requête personnelle de Sa Majesté (3).

(1) Torrens, *Life of Melbourne*, v. 2, p. 367.
(2) May, *Const. Hist.*, v. 1, p. 131 ; Martin, *Life of the Prince Consort*, v. 1, pp. 43, 105. La manière dont le nouveau principe fut appliqué aux dames de la maison royale, lors du changement de ministère en 1841, est racontée dans les *Mém.* de Stockmar, v., 2. p. 50 ; voir Amos, *Fifty Years Eng. Const.*, p. 234.
(3) *Guardian*, 18 juillet 1866, p. 761. D'ordinaire le choix.

2°. — Jusqu'au règne de George III, aucun des souverains anglais n'eût de secrétaire particulier ; c'était une partie naturelle de la tâche des principaux secrétaires d'État, de faire la correspondance officielle du souverain. George III, professait une si haute opinion de ses devoirs que c'est seulement lorsque sa vue commença à baisser, qu'il consentit à se laisser assister dans l'expédition des affaires journalières de la Couronne.

Secrétaire particulier du roi.

En 1805, Sa Majesté, par suite de la perte de la vue, devint incapable de lire les rapports de ses ministres. Ennuyé de rester à Londres où son infirmité était plus exposée à être remarquée du public, le roi transporta sa résidence à Windsor. Ce déplacement rendit la nomination d'un secrétaire particulier absolument nécessaire. En conséquence, et sur la recommandation de M. Pitt, le colonel Herbert Taylor fut appelé à ces fonctions, avec des appointements annuels de £ 2000, payés sur les fonds mis à la disposition de la Couronne et qui échappèrent au contrôle du Parlement. Le colonel Taylor remplit ces fonctions délicates et confidentielles, jusqu'au début de la régence, avec une intégrité, une prudence et une réserve, qui ne soulevèrent même pas l'ombre d'une critique. Néanmoins, l'office lui-même

Colonel Herbert Taylor.

fait par le Souverain, des Lords de la chambre à coucher, doit être approuvé par le Premier Ministre, quand il porte sur les amis du parti au pouvoir. Grey, *Corresp. with William IV*, v. 1, pp. 26, 32, 33, 88. Une fois, en 1831, le roi abandonna son droit de nomination au profit d'une personne choisie par le premier Ministre (*Ib.* p. 138).

était mal vu par quelques membres influents du Parlement : s'ils s'abstinrent de questionner à ce sujet, ce fut uniquement par des motifs de délicatesse envers le malheureux monarque (1).

Colonel M'Mahon.

Lorsque le Prince de Galles fut appelé à la Régence (en décembre 1810), il prit son ami le colonel M'Mahon, alors membre de la Chambre des Communes, comme secrétaire particulier et intendant de sa cassette particulière, avec les mêmes appointements que ceux accordés à son prédécesseur; toutefois, il y avait cette importante différence qu'étant payé par la Trésorerie, le colonel M'Mahon devenait un fonctionnaire public.

Cet événement souleva des débats très animés à la Chambre des Communes. A l'apparition de la *Gazette officielle* annonçant la nomination, des questions furent posées aux ministres, le 23 mars 1812, sur les circonstances de l'affaire ; et, le 14 avril suivant, M. C. W. Wynn fit une motion pour avoir copie de la nomination, espérant obtenir ensuite une résolution de censure, ou une déclaration constatant l'inutilité de l'office. M. Wynn déclara que cette nomination était sans précédent, que le cas du colonel Taylor était une situation toute particulière créée par l'infirmité du roi ; « c'était un procédé absolument inconstitutionnel que de laisser passer les secrets du Conseil par une tierce personne : car on soumettait ainsi les avis donnés par les ministres du Cabinet à leur souverain, à la revision de son secrétaire particulier. »

(1) *Parl. D.* v. 22, pp. 121, 342, 361 : Jesse, *Life of George III*, v. 3, p. 489.

Les ministres s'opposèrent à cette motion ; ils soutinrent que le Prince Régent, moins habitué que son père aux affaires publiques, avait besoin des services d'un secrétaire particulier pour l'assister dans sa correspondance privée et le décharger, en partie, du lourd travail matériel que donnait à la Couronne l'énorme quantité d'affaires publiques sollicitant son attention. De plus, ce poste n'entraînait aucune responsabilité et n'empiétait ni sur le domaine ni sur la responsabilité d'aucun ministre : les ministres de la Couronne continuant à être les organes légaux et constitutionnels par lesquels toutes les affaires publiques devaient être traitées. Au scrutin, la proposition de M. Wynn fut repoussée par une majorité de 76 voix.

L'opposition, néanmoins résolut de renouveler l'attaque, en se plaçant sur le terrain spécial que la charge actuelle, à la différence de celle du colonel Taylor, avait été transformée en office public. Mais, le 15 juin, Lord Castlereagh informa la Chambre de l'intention du Prince Régent de payer le traitement du colonel M' Mahon sur sa cassette particulière. L'opposition résolut alors d'abandonner l'affaire et le colonel M' Mahon continua ses fonctions, jusqu'à sa mort, en 1817 (1). Sir B. Bloomfield lui succèda. Il fut remplacé, en 1822, par Sir William Knighton qui resta en fonctions jusqu'à la mort du roi, en 1830 (2).

(1) *Parl. D.* v. 23, p. 476 ; *Ann. Reg.* 1817, p. 147 ; v. Sir B. C. Brodie, v. 1, p. 77 ; *Ed. Rev.* v. 136, p. 395.

(2) Le colonel M' Mahon fut nommé conseiller privé en 1812, et Sir B. Bloomfield en 1817 (Haydn, *Book of Dignities*, p. 140, 141). Plus tard on comprit que c'était une faute

Sir Herbert Taylor, le fidèle secrétaire de George III, fut renommé à ces fonctions par Guillaume IV et succéda à Sir W. Knighton. Lord Aberdeen, alors premier ministre, affirme qu'aucune objection ne fut faite à cette nomination, et cependant, « ces personnages connaissent nécessairement les avis donnés et peuvent eux-mêmes donner des conseils ou révéler bien des choses, s'ils le jugent à propos, quoique aucun d'eux ne soit conseiller privé » (1). En une circonstance, Guillaume IV usa d'une façon très irrégulière de son secrétaire particulier, pour exprimer ses désirs

Sir Herbert Taylor.

« car, en fait, cela lui donnait de l'autorité et de l'importance; or, si la confiance la plus entière devait exister en lui, il ne devait avoir ni autorité ni importance ». En conséquence, lorsqu'en 1823, George IV exprima le désir d'admettre Sir W. Knighton dans son Conseil privé, Lord Liverpool (Premier Ministre) s'y opposa comme « contestable en principe et en précédent ». Sa Seigneurie cita l'opinion de George III « qui comprenait ces choses mieux que quiconque, — que le secrétaire particulier devait être placé exactement sur le même pied qu'un sous-secrétaire d'État ». — Or, ce fonctionnaire « n'est jamais conseiller privé, quoique nécessairement il connaisse les secrets du gouvernement plus que n'importe quel ministre du Cabinet, à l'exception des secrétaires d'état et du premier ministre ». Ces arguments prévalurent et l'affaire fut abandonnée. (*Welln, Desp.* 3e sér. v. 2, p. 103-105; voir les avis du duc de Wellington à Sir W. Knighton dans *Greville mem.* v. 1, p. 73).

Plus tard, une pratique contraire prévalut : Sir Henry Ponsonby, qui remplit les fonctions de secrétaire particulier auprès de la reine, est membre du Conseil privé. Mais il faut ajouter, d'accord avec l'opinion de George III, que maintenant les sous-secrétaires d'État sont quelquefois nommés conseillers privés (Walpole).

(1) *Hans. D.* v. 130, p. 96 ; et voir Nicolas, Préf. de *Proc. Privy. Coun.* v. 6, p. 134.

à certains pairs, sur leur attitude dans une question d'intérêt public (1); cette communication fut faite toutefois au su et du consentement du Premier Ministre (2).

Le secrétaire particulier de Sa Majesté.

A l'avènemennt au trône de la reine Victoria, il fut décidé qu'on ne lui nommerait pas de secrétaire particulier, de peur que l'influence d'un tel fonctionnaire, sur une reine jeune et inexpérimentée, ne portât préjudice à l'État. Mais Lord Melbourne, alors Premier Ministre de la Couronne, résolut de servir de secrétaire particulier à Sa Majesté. Cette conduite fut qualifiée par Lord Aberdeen de procédé « inconstitutionnel » (3), destiné à fausser le libre exercice du jugement royal, sous prétexte d'aider la souveraine dans l'accomplissement de ses lourdes fonctions. On peut affirmer, en toute sincérité, que telle n'était pas l'intention de Lord Melbourne, et que son seul désir était de faire profiter la jeunesse et l'inexpérience de la souveraine de sa connaissance profonde de la pratique du gouvernement (4).

Le prince Albert devient le secrétaire particulier de la reine.

Après son mariage avec le Prince Albert, ce dernier, du consentement des ministres de la Couronne, remplit les fonctions de secrétaire particulier de la reine ; bien que, en considération de son rang et de sa situa-

(1) Sa Majesté, par l'organe de Sir Herbert Taylor, demanda aux pairs opposants de cesser leur opposition au Bill de réforme.

(2) Voir Lord Grey, *Corresp. with William IV.* v. 2, p. 439-452.

(3) *Hans. D.*, v. 130, p. 96.

(4) L'opinion formelle de Lord Melbourne était que la

tion, il eût été nommé conseiller privé. Il s'acquitta des fonctions qui lui étaient dévolues, à l'admiration de tous les partis.

Après la grande perte que fit Sa Majesté par la mort prématurée de son époux regretté, plusieurs gentilshommes furent nommés successivement au poste de secrétaire particulier (1). Dans ces dernières années, aucune objection constitutionnelle n'a été élevée sur le maintien de cette charge. Il est clair que les grands devoirs qui pèsent de plus en plus sur un souverain anglais, en même temps que les changememts qui se sont produits dans la position de la Couronne vis-à-vis des ministres, depuis l'institution du gouvernement parlementaire, légitiment et exigent même le maintien de cette fonction.

Droit du souverain d'employer un secrétaire particulier.

3°. — La situation faite à une Reine Consort à été réglée par les lois et les coutumes du royaume. La Reine Consort a ses privilèges propres et ses droits. Placée à la tête de la cour, elle a d'importants devoirs à remplir, pour y maintenir la dignité et la respectabilité ; par son exemple et son autorité, elle est susceptible d'exercer une influence directe sur les manières de la société, et en particulier de la partie féminine. La Constitution, au contraire,

Prince Consort

reine ne devait pas avoir de secrétaire particulier (*Life of Lord J. Russell*, v. 1, p. 284.

(1) Savoir : Sir T. M. Biddulph et le Lieutenant Gén. l'Hon. Charles Grey. A la mort du Gén. Grey, en avril 1870, le Col. Ponsonby fut élevé à ces fonctions.

n'a pas assigné de place définie au mari de la reine régnante. Dans l'histoire anglaise et moderne, le seul précédent de cette position délicate et particulière était jusqu'à l'avènement de la reine Victoria, celui du Prince George de Danemark, époux de la reine Anne; mais ce Prince était dépourvu de cette habileté et de cette force de caractère, qui auraient dû faire de lui l'appui actif et effectif de son épouse et de sa souveraine (1). Il était réservé au Prince Albert, en qui la nature avait réuni ces qualités, de se créer une position d'utile prééminence, sans dépasser le moins du monde les limites que sa qualité d'époux de la souveraine, lui assignait nécessairement. Son mariage avec la reine Victoria eut lieu le 10 février 1840. Le 5 mars, la reine lui conféra place et préséance immédiatement après elle, et le 11 septembre suivant, sept mois après son mariage et quelques jours après l'accomplissement de ses vingt-cinq ans, Sa Majesté le fit entrer au Conseil privé. Cette place, il ne la quitta plus.

Caractère et conduite du Prince Albert

Son Altesse Royale n'était pas membre de la Chambre des Pairs; il n'y avait, par suite, pour lui aucune place officielle, d'où il put exprimer publiquement ses opinions personnelles sur les affaires politiques. A cet égard, sa position était analogue à celle de la reine elle-même. Comme consort de sa souveraine, il était, de fait, son *alter ego*; c'est en cette qualité et non pas seulement comme membre du Conseil privé, qu'il avait constitutionnellement le droit d'assister à toutes les

(1) *Ed. Rev.*, v. 115. p. 211.

conférences de la reine et de ses ministres (1). C'est ce qu'il faisait généralement, et, dans ces circonstances, il prenait aux discussions une part pleine de tact, d'intelligence et de discrétion. Ce n'est que le 2 juillet 1857, que le titre et la dignité de Prince Consort lui furent octroyés par lettres patentes royales (2).

Nous devons maintenant définir, d'une manière précise, la position constitutionnelle du souverain anglais.

Position constitutionnelle du Souverain.

Nous avons déjà vu que, dans un système de gouvernement parlementaire, tel qu'il est pratiqué en Angleterre, la volonté personnelle du monarque ne peut se faire connaître publiquement que par des intermédiaires officiels, ou par des actes publics conseillés ou approuvés par des ministres responsables ; de plus, ces serviteurs responsables de la Couronne ont le droit de conseiller le souverain dans chaque circonstance où l'autorité royale doit s'exercer. En d'autres termes, l'autorité publique de la Couronne, en Angleterre, s'exerce seulement par des actes de représentation ou par l'intermédiaire de ministres, responsables devant le Parlement aussi bien de chacun des actes publics de leur souverain que de la politique générale du gouvernement qu'ils ont été appelés à diriger. C'est la théorie dite de *l'Impersonnalité royale*.

(1) Lord Chief Justice Campbell, *in Hans. D.*, v. 180, p. 105 ; Stockmar, *Mém.*, v. 2, pp. 492-498.

(2) Déjà, en 1841, la reine avait exprimé le désir que le titre de roi consort fut conféré au prince ; mais, après avoir consulté ses ministres, elle abandonna cette idée (Martin, *Pr. Consort*, v. 1, p. 257)

Mais l'impersonnalité de la Couronne ne s'étend qu'aux actes directs du gouvernement. Le souverain garde plein pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne la délibération et la décision sur chaque mesure recommandée à la sanction royale par les ministres de la Couronne ; et, comme chaque acte important de l'administration doit être soumis à l'approbation de la Couronne, le souverain peut ainsi exercer son influence et son contrôle sur le gouvernement du pays. Dans la transformation graduelle, mais presque complète qu'a subie l'office royal, depuis la substitution du gouvernement parlementaire au gouvernement personnel, les fonctions de la royauté sont restées aussi vivantes, sinon aussi visibles, qu'auparavant. Aujourd'hui elles s'accomplissent principalement par l'exercice d'une influence directe et personnelle sur l'œuvre entière du gouvernement (1).

Dans l'accomplissement des fonctions de la royauté, les capacités et le caractère personnel du monarque régnant jouent un grand rôle. Le souverain « devrait être, si possible, dans l'Empire, la personne la mieux informée du progrès des événements politiques et du mouvement de l'opinion publique, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur. » « Les ministres changent et, en quittant le pouvoir, ils perdent les moyens d'information dont ils disposaient auparavant : le souverain demeure, et, pour lui, la source d'information subsiste. Le ministre le plus patriote doit penser à son parti ; c'est pourquoi son jugement est souvent légèrement

(1) Voir M. Gladstone, dans *Cont. Rev.* v. 26. pp. 10-15.

obscurci par des considérations personnelles. Le souverain constitutionnel, au contraire, n'est pas exposé à de pareilles difficultés. Chef permanent de la nation, il n'a qu'à considérer ce qui lui paraît être le bien du pays et son honneur ; les connaissances qu'il accumule, l'expérience, le calme, le jugement pondéré qu'il possède, pèsent toujours d'un grand poids, dans les conseils qu'il donne au ministère du jour, sans distinction de parti (1). »

Devoirs d'un Souverain.

Mais, pour bien remplir ces fonctions, il est indispensable que le souverain soit prêt à travailler sans cesse et avec zèle ; autrement, il serait incapable de faire tête aux multiples et écrasants détails du gouvernement, ou d'exercer sur les affaires de l'Etat ce pouvoir de contrôle, qui appartient en propre à la Couronne. D'autre part, un souverain qui, pour une cause ou pour une autre, se désintéresse de l'exercice de ses fonctions royales, peut négliger la partie administrative de ses devoirs. S'il est servi par des ministres habiles, le bien public n'en souffrira pas de dommage immédiat. En pareil cas, toutefois, l'influence légitime de l'élément monarchique dans la Constitution est diminuée et exposée à une déchéance définitive (2).

Il est à peine nécessaire de dire qu'un caractère personnel élevé et une intelligence cultivée sont de

(1) Paroles du Prince Albert, consignées dans Martin, *Pr. Consort*, v. 2, p. 159 : voir *Ib.* p. 300 ; discours de M. Disraëli à Manchester, le 3 avril 1872. Voir aussi, sur les avantages qui découlent de l'expérience d'un roi avisé, Bagehot, dans *Eng. Const.* pp. 103-109.

(2) Voir Bagehot, pp. 112-116.

la plus grande importance pour rendre le souverain apte à tenir dignement sa place dans les conseils intérieurs de l'Etat. Le roi doit être considéré, de fait, comme le président permanent de son Conseil des ministres. Si, par malheur, une crise se produisait, un monarque prudent et sage — quoique incapable d'imposer ses vues personnelles à ses ministres, ou de formuler une politique directrice — pourrait faire beaucoup pour adoucir les chocs des partis, réprimer l'égoïsme et les vues intéressées et encourager le patriotisme, en faisant sentir, auprès de ses ministres, une saine influence morale, semblable à celle qui procède d'une opinion publique éclairée.

Dans le champ plus vaste des intérêts nationaux et non politiques, où l'individualité du souverain ne peut pas d'avantage intervenir directement, l'influence morale de la Couronne est d'un grand poids et d'une incalculable valeur pour la réalisation du bien général. C'est le rôle propre des souverains constitutionnels de l'Angleterre d'user de cette puissante influence pour le développement de la moralité publique et privée, l'avancement de la science, et la diffusion de la civilisation parmi le peuple (1). La faveur du monar-

(1) Voir : *Civilisation* de Harris, p. 291-294. C'est ainsi qu'à la suite d'une terrible catastrophe arrivée à une femme acrobate dans des exercices sur la corde raide, à Aston Park, près Birmingham, Sir C. B. Phipps, sur l'ordre de la reine, écrivit au maire de Birmingham, le 25 juillet 1863 : il lui exprimait le désir de Sa Majesté de le voir user de son influence pour prévenir, à l'avenir, ces spectacles démoralisants dans un endroit consacré aux exercices hygiéniques et à la récréation raisonnable du peuple (Voir la lettre ainsi

que est toujours l'objet d'une honorable ambition : lorsqu'elle est conférée dignement, elle fortifie le bras et encourage l'intelligence pour des actions qui mériteront la reconnaissance de la nation et jetteront de l'éclat sur l'Empire tout entier.

En présence des avantages qui découlent du gouvernement monarchique, il serait insensé de croire que, par cela seul que l'esprit de la constitution écarte l'intervention directe de la Couronne dans les actes du gouvernement, la royauté n'est qu'un fantôme sans consistance ou un spectacle coûteux. Dépouillée, par le développement de nos institutions, du pouvoir politique direct, la Couronne conserve, cependant encore, une influence personnelle et sociale immense pour le bien et pour le mal.

Importance des fonctions royales.

C'est l'un des plus importants attributs de la royauté d'être le « symbole de la souveraineté nationale », de figurer, en cette qualité, dans les actes qui appartiennent en propre à la Couronne : par exemple, à l'ouverture et à la prorogation du Parlement, aux réceptions publiques ou à la distribution des récompenses ou des faveurs royales accordées à des particuliers et, au nom de la nation, à la réception hospitalière des souverains étrangers ou des personnages considérables qui viennent visiter le royaume.

Cérémonial fonctions personnelles.

que la réponse du Maire dans *Ann. Reg.* 1863, *Chron.*, p. 122) Cette « réprimande personnelle et directe » de Sa Majesté amena, ainsi qu'on nous l'apprend, la suppression immédiate du *Blondinisme* en Grande Bretagne (*Vict. Mag.* v. 29, p. 229) ; voir Louis Blanc, *Lettres sur l'Angleterre* 2°. ser. v., 1, p. 271 ; *Hans D.* v. 211, p. 1733).

Ces devoirs qui, fréquemment, pèsent lourdement sur le souverain, ne peuvent — sauf dans des cas extraordinaires et pour un temps limité — être remplis par des intermédiaires, sans porter atteinte à la dignité et à l'influence de la Couronne même. La présence du souverain au milieu de ses sujets, distribuant des faveurs ou accomplissant les actes importants de l'Etat, donne au peuple l'occasion d'exprimer ses sentiments de loyalisme et d'amour pour le roi. Le loyalisme a besoin d'être stimulé par un déploiement extérieur de luxe, de pompe, et par tous les sentiments de sympathie que crée le contact personnel du souverain et de ses sujets. Si un prince commet la faute de ne pas lui donner une vie nouvelle par de semblables moyens, il délaisse la seule fonction que personne autre ne peut remplir à sa place » (1).

Prééminence sociale.

De plus, et bien que le pouvoir politique suprême soit concentré dans les mains du premier ministre du jour, la Cour, dont le souverain est le chef, constitue le plus haut degré de l'échelle sociale. Nul premier ministre, nul chef de parti politique ne peut rivaliser sur ce point avec son roi. La prééminence personnelle du monarque l'investit, lui et son entourage, d'une dignité absolue et inaccessible. La situation la plus élevée dans la société anglaise est ainsi retirée de l'arène des compétitions politiques, et c'est là un immense bienfait pour les intérêts de la nation. S'il en était autrement, « la politique offrirait aux hommes une récompense trop brillante ». Si, en plus

(1) *Sat. Rev.*, 26 mars 1864.

de tous les avantages qui, aujourd'hui, accompagnent une carrière parlementaire heureuse, « le rang social le plus élevé était conquis dans la Chambre des Communes, le nombre des aventuriers serait infiniment plus grand et infiniment plus remuant ». Une prépondérance extraordinaire serait donnée à une force qui, déjà, est « périlleusement grande (1) ».

Ces influences perturbatrices, notre système politique les a écartées par la position faite à notre monarque ! C'est pourquoi la Cour d'Angleterre est un élément important des forces par lesquelles la royauté exerce sur le corps politique son influence légitime. Si les faveurs et la bienveillance de la Cour sont largement dispensées, si les plaisirs sont moraux, le ton social et moral des classes supérieures et, par voie d'exemple, celui des autres classes, se trouve élevé dans la même proportion (2).

L'influence qui s'attache aux sentiments du souverain, quand ils sont constitutionnellement exprimés, conduirait naturellement à placer le gouvernement du pays entre les mains d'un ministre dont les vues politiques s'accorderaient avec celles de la Couronne ; toutefois, elles ne prévalent définitivement qu'autant qu'elles trouvent un écho dans la nation elle-même ou coïncident avec celles du Parlement. « La plus grande partie du pouvoir, possédé en pratique aujourd'hui par

(1) Bagehot, *Eng. Const.*, p. 73.

(2) Voir M. Gladstone sur ce sujet dans *Cont. Rev.*, v. 26, p. 13, et dans le *Church Quar. Rev.* v. 3, p. 487. Voyez encore, « Lettre à la reine sur sa retraite de la vie publique : par un des plus fidèles sujets de Sa Majesté » (London, 1875).

la Couronne, consiste dans l'influence qu'elle peut exercer individuellement sur les hommes d'Etat et, par eux, sur le parti qui a la majorité ». En dernière analyse, le gouvernement en Angleterre ne peut suivre, en fait d'opinion ou de politique, que celle qui obtient la sage approbation du Parlement et du peuple.

CHAPITRE II

La prérogative de la couronne et le privilège du Parlement

Définition de la prérogative.

Le terme « prérogative » peut être défini comme exprimant ces pouvoirs politiques, inhérents à la Couronne, non conférés par Act du Parlement, et qui, par conséquent, rentrent dans la compétence du souverain dans la mesure où ils n'ont pas été modifiés ou restreints par une loi formelle (1). La prérogative du roi fait en effet partie du droit du royaume, mais elle a aussi des limites fixées par les lois d'Angleterre (2). Tout ce qu'exprime de nos jours le mot de prérogative, c'est « la

(1) Cox, *Inst.* p. 592 : voir le discours de Lord Cairn, sur l'Army Regulation Bill, *Hans. D.* v. 208, p. 520 ; et sur la Pairie Irlandaise ib, v. 225 p. 1214. Le mot « prérogative » est simplement synonyme de privilége. On a l'habitude de dire la *prérogative* de la couronne et le *privilege* du Parlement ; mais il serait aussi juste de parler de privilège de la couronne et de prérogative du Parlement

(2) Coke, *3 St. Tri*, p. 68.

division pratiquement nécessaire entre les droits de l'exécutif et les droits du législatif (1) ».

Les prérogatives du souverain en Angleterre sont d'une vaste étendue et d'une importance capitale. Dans la Couronne se trouvent concentrés tout le pouvoir exécutif de l'Empire, les fonctions appartenant à l'administration du gouvernement, et l'autorité suprême en toutes matières — civile, judiciaire, militaire, et ecclésiastique.

De plus, le roi est le chef de la législature dont il forme une partie constituante essentielle ; c'est le généralissime ou le Premier dans le commandement des forces navales et militaires de l'État ; c'est la source des honneurs et de la justice, le dispensateur des grâces, puisqu'il a le droit de pardonner tous les criminels condamnés. Il est le chef suprême, sur terre, de l'église nationale ; c'est le représentant de la majesté nationale au dehors, avec le pouvoir de déclarer la guerre, de faire la paix et de conclure les traités avec les pays étrangers.

L'auteur n'a pas l'intention d'examiner, au point de vue légal, les prérogatives de la Couronne ; on trouvera, sur ce point, d'amples renseignements dans les traités sur la « Prérogative » de Chitty et de Bowyer. La présente étude se borne à un examen de la prérogative au point de vue constitutionnel, plus particulièrement, au légitime contrôle du Parlement sur l'exercice de la prérogative par les ministres d'État.

(1) M. Gladstone, *Hans. D.* v. 214, p. 476 ; voir *Law. Mag.* 4e sér., v. 8, pp. 260-275.

Ce qu'il faut remarquer, c'est que toutes les prérogatives royales n'existent que pour le plus grand bien de la nation entière ; elles doivent s'exercer conformément à la maxime constitutionnelle, d'après laquelle chaque acte de l'autorité royale doit s'accomplir sur l'avis des conseillers responsables vis-à-vis du Parlement, de la loi et du pays (1). Aujourd'hui, cette responsabilité est reconnue pleine et entière, aucun acte public du souverain n'ayant de valeur que s'il est accompli sur l'avis d'un ministre responsable, et d'autre part, les ministres peuvent être appelés par le Parlement à rendre compte de chaque exercice de l'autorité royale, et à en justifier, le cas échéant, à leurs risques et périls.

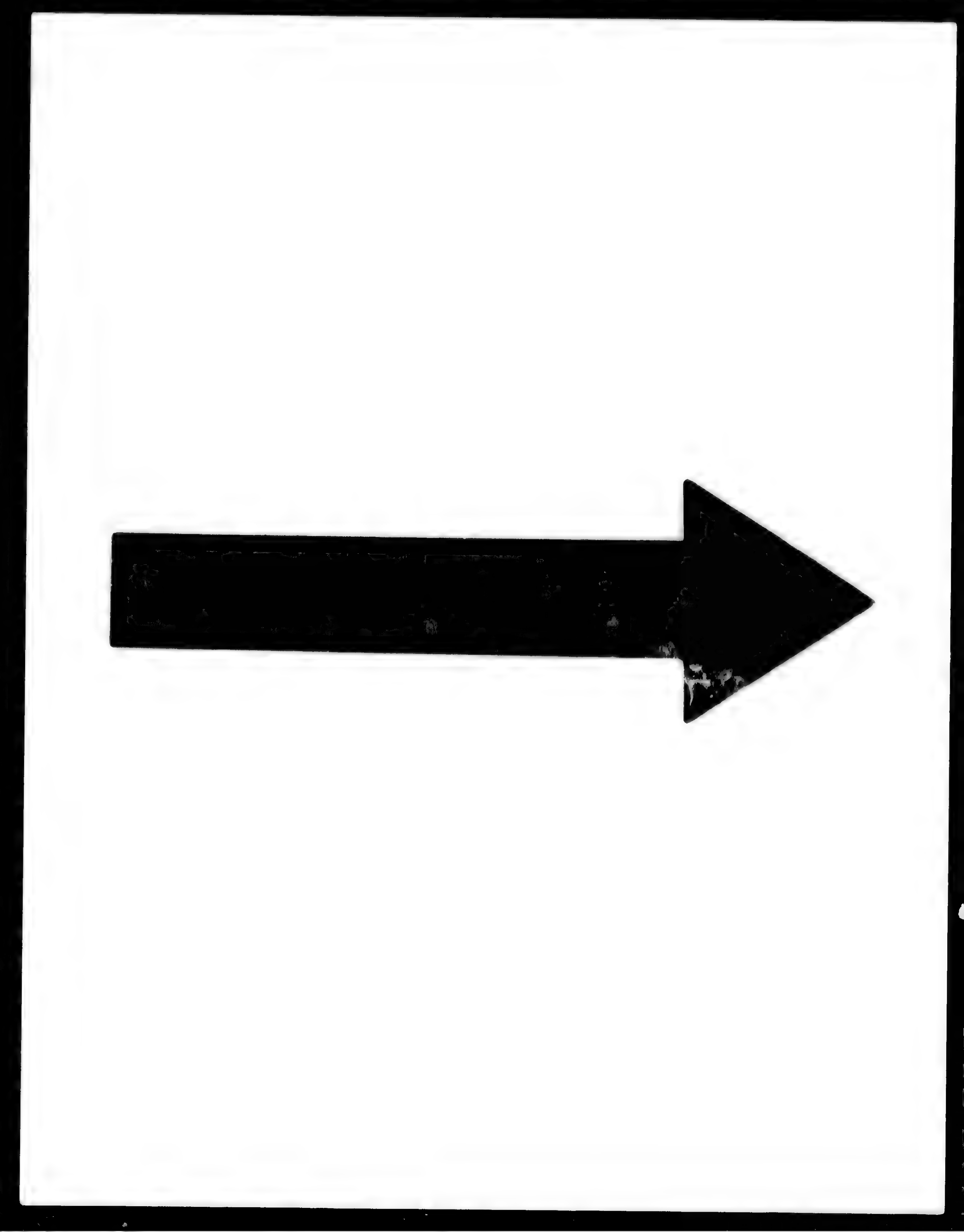
Responsabilité des ministres pour chaque exercice de la prérogative.

De la haute et prééminente position occupée par le souverain, il semblerait naturel de conclure qu'il est libre de s'assurer les services et les conseils des hommes les plus éclairés et les plus capables. Aussi, la Constitution britannique reconnaît-elle expressément au roi le droit de choisir tous les ministres responsables (2). Lord Brougham affirme que c'est le « droit incontestable de la Couronne de choisir et de changer ses serviteurs » ; et que « personne ne songerait à mettre en doute le fondement de ce pouvoir, ni à rien objecter à son existence, ni même à désirer certaines restric-

Nomination des ministres par la couronne ; leur choix et leur renvoi.

(1) Palmerston, *Hans. D.*, v. 158, p. 1415.

(2) Hallam, *Const. Hist.*, v. 3, p. 392 ; et voir une résolution de la Chambre des Lords, 4 février 1784.



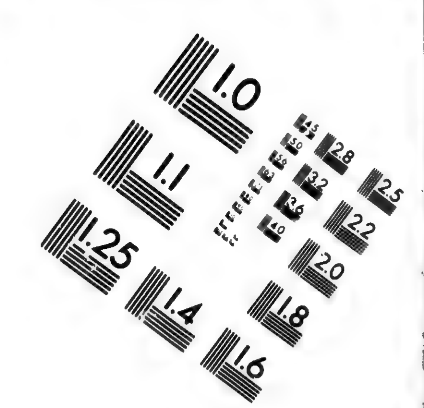
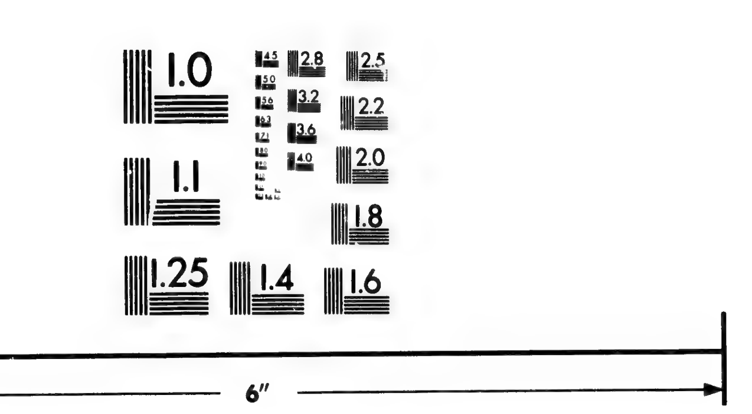
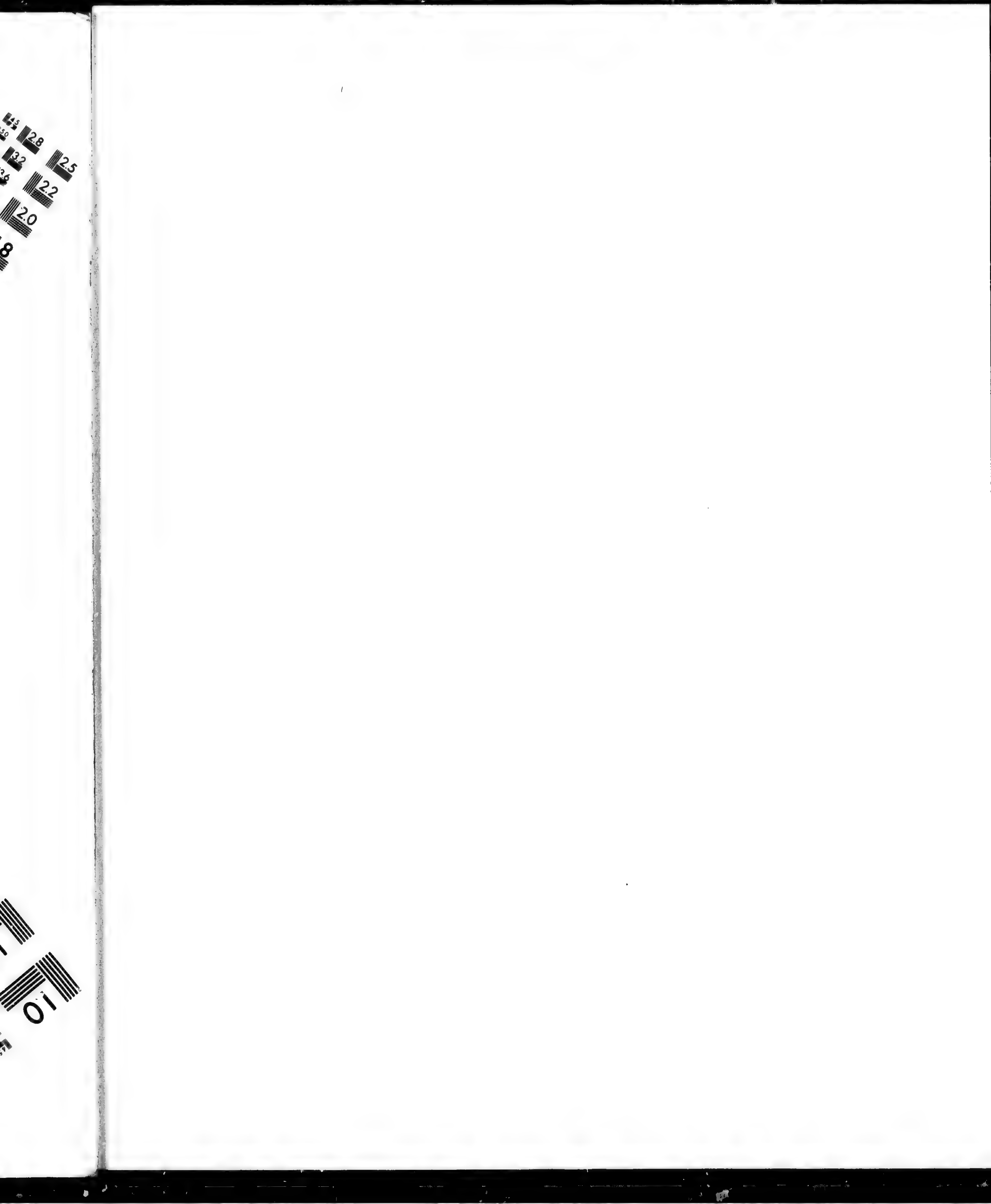


IMAGE EVALUATION
TEST TARGET (MT-3)



Photographic
Sciences
Corporation

23 WEST MAIN STREET
WEBSTER, N.Y. 14580
(716) 872-4503



tions », à la seule condition qu'il s'exerce « pour des motifs susceptibles d'être expliqués et justifiés. »

Quant aux raisons pour lesquelles le souverain peut constitutionnellement renvoyer un ministère, lord Brougham les définit de la manière suivante: « s'il existe des dissentiments au sein du ministère; si l'opinion des ministres diffère nettement de celle du souverain ou de la majorité de la nation (sur une question de politique générale); si leurs actes sont néfastes pour les intérêts du pays, à l'intérieur ou à l'extérieur; s'ils excitent dans le pays un sentiment général de défiance et de désapprobation (1) ».

De plus, comme l'observe M. Pitt, « le souverain exprime son opinion sur les sentiments aussi bien que sur la capacité de ses ministres ; et s'il juge que l'un est incompétent, ou incapable pour une raison quelconque, c'est sa prérogative et, laissez-moi ajouter en toute loyauté, c'est le devoir de la Couronne, de renvoyer pareil ministre » (2). Car, « le roi ne peut être requis de prendre avis d'hommes en lesquels il ne peut avoir confiance; et, n'y aurait-il pas d'autre raison, cette diminution de confiance est suffisante pour motiver un changement dans les conseils de Sa Majesté » (3). Toutefois, ces conditions abstraites reçoivent une modification et une restriction, à raison de la nécessité pour

(1) *Mir. of Parl.*, 1835, p. 28, 29; May, *Const. Hist.*, v. 1, p. 122.
(2) *Parl. Hist.* v. 35, p. 1121.
(3) Lord Selkick, *Parl. D.*, v. 9. p. 377. Voir les commentaires de M. Gladstone sur le renvoi du ministère Melbourne, en 1834, par Guillaume IV (*Gleanings of the Past. Years* v., I. p. 231).

la Couronne d'obtenir l'approbation du Parlement dans le choix des ministres. L'usage constitutionnel exige, en effet, que le souverain n'exerce pas son droit indubitable de renvoyer ses ministres pour de simples motifs personnels, mais seulement quand l'intérêt de l'Etat est en jeu et pour des motifs dont il pourra être justifié devant le Parlement.

Les deux Chambres du Parlement ont, l'une comme l'autre, le droit indéniable de conseiller la Couronne dans l'exercice de chacune de ses prérogatives. A la vérité, on a soutenu que « c'est le droit et le privilège de la Chambre des Communes d'exprimer son opinion et son jugement, et même de donner son avis au souverain, sur les circonstances et les conditions dans lesquelles il a pu être conseillé dans l'exercice de son indubitable prérogative de choisir les ministres de la Couronne » (1). Mais cette intervention dans le libre choix du souverain ne serait justifiée que dans les cas extrêmes, en supposant qu'ils puissent se produire, si la Couronne choisissait comme conseillers des hommes incapables ou inaptes (2).

Avis du Parlement sur la nomination des ministres.

Les ministres du roi ont droit à un essai loyal.

Dans les circonstances ordinaires, les ministres choisis par le souverain sont en droit de demander au Parlement, sinon « une confiance aveugle », du moins un « essai loyal » (3).

(1) Lords Morpeth et Stanley, *Mir. of Parl.* 1835, p. 74.
(2) Discours de Lord Selkirk, *Parl. D.* v. 9. p. 377 ; voir Adolphus, *Hist. of Eng.* v. 3. p. 466.
(3) *Mem.* de Sir R. Peel. v. 2. p. 67; *Hans. D.*, 191 p. 1728. Toutefois, les ministres, qui sont présumés ne pas jouir de la

Préférences personnelles du souverain dans la formation d'un ministère.

Nous avons fait ressortir le droit du souverain de choisir librement les conseillers constitutionnels qui doivent présider à l'administration du gouvernement ; il convient maintenant de voir jusqu'où s'étend la liberté du souverain de manifester ses préférences personnelles dans le choix ou le renvoi des ministres.

Théoriquement, on présume qu'en cette matière le souverain agit discrétionnairement. Guillaume III ne permettait pas que l'on essayât d'influencer sa volonté pour la nomination de ceux qu'il lui plaisait de choisir pour les hautes fonctions de l'Etat (1) ; mais les nécessités du gouvernement parlementaire, jointes à l'infériorité de ses successeurs immédiats au trône, enveloppèrent bientôt le monarque régnant dans les intrigues de parti, et le privèrent de son libre arbitre, même dans le choix de ses ministres.

Nomination des ministres par la couronne.

Depuis l'avènement de la maison de Hanovre jusque, tout au moins, à l'année 1812, il semble que l'un des articles fondamentaux du credo Whig ait été que les ministres de la Couronne, et particulièrement le premier ministre, devaient être désignés par les chefs de leur propre parti, quand ce parti était au pouvoir ; et que le choix du souverain, en ce qui concerne les ministres en général, devait être restreint aux membres de certaines familles dirigeantes de l'aristocratie. En ceci, ils

confiance de la Chambre des Communes, n'ont pas droit à un essai loyal, si ce n'est jusqu'au jour où la raison de confiance aura été résolue.

(1) Macaulay, *Hist. of Eng.*, *passim*.

réussirent en partie, les premiers souverains de cette dynastie étant incapables de résister à la puissance du parti qui formulait cette prétention. Mais George III, dès son avènement, s'efforça de se dégager de ces entraves et de briser la puissante oligarchie Whig. Comme compromis, il réussit à faire triompher son droit de nommer une partie de chaque ministère : le reste étant désigné par les hommes d'Etat dirigeants, invités à en faire partie (1).

(1) En 1778, en vue de la retraite projetée de Lord North, nous voyons George III faire ses réserves sur le *personnel* de la future administration (Fitzmaurice, *Life of Ld. Shelburne*, v. 3, p. 20).

En 1782, George III fut autorisé à nommer Lord Thurlow comme Lord Chancelier et un membre du Cabinet, tandis que les partis Shelburne et Rockingham introduisaient chacun cinq membres (*Parl. D.*, v. 23, p. 413).

Pendant l'administration de M. Pitt, le roi, qui avait une grande confiance en cet homme d'Etat, n'intervint en aucune façon dans la distribution des offices politiques ; toutefois, il lui exprima, en secret, son extrême déplaisir au sujet de quelques membres (Rose, *Corresp.*, v. 2, p. 158, 175).

Pendant la Régence, en 1812, les négociations engagées avec les Lords Grey et Grenville, pour la reconstitution du ministère, n'aboutirent pas, parce que le Prince Régent réclamait le droit de désigner trois membres du cabinet (y compris le premier ministre). Les Lords Whigs s'opposèrent à cette prétention, non qu'elle fût inconstitutionnelle, mais parce qu'ils l'estimaient opposée à l'esprit d'entière et mutuelle confiance qui devait caractériser le cabinet. Il était essentiel que les partis invités à coopérer à la formation de l'administration fussent entièrement libres de disposer des portefeuilles à leur guise (*Parl. D*, v. 23, p. 428).

En 1827, quand George IV accepta Canning comme chef d'un ministère de coalition, il s'imagina pouvoir exercer, plus directement qu'auparavant, son influence personnelle et son contrôle dans la nomination des ministres. Ceci le conduisit a proposer Herries comme Chancelier de l'Echiquier.

Cet arrangement semble être resté en vigueur jusqu'après l'avénement de Guillaume IV.

Ce n'est qu'à partir de l'avènement de George IV que le droit absolu de la Couronne de désigner le premier ministre lui-même a été librement admis par tous les partis de l'Etat ; il est aujourd'hui universellement reconnu que le premier ministre — étant celui en qui la Couronne a placé sa confiance constitutionnelle et qui est responsable vis-à-vis du souverain du gouvernement de tout le royaume — doit être choisi librement et sans pression par la Couronne elle-même. Comme nous l'avons vu, en 1827, le duc de Wellington déclara que c'était là le seul acte de gouvernement personnel aujourd'hui exercé par le roi. En 1845, également, Sir Robert Peel, expliquant les raisons pour lesquelles il avait résigné ses fonctions, s'exprima ainsi : « Je n'ai pas donné mon opinion quant au choix d'un successeur; c'est presque le seul acte qui soit personnel au souverain ; c'est à ce dernier de décider en qui il veut placer sa confiance (1). »

Libre choix du premier ministre par la couronne

Quoique Canning ne fit aucune objection au choix, Lord-Lansdowne (avec plusieurs de ses collègues) s'opposa à cette dérogation aux usages constitutionnels et offrit sa démission. Le roi s'alarma. Il consulta le duc de Wellington, qui lui dit que le choix du premier ministre devait être l'acte personnel du roi ; mais que c'était là « le seul acte personnel du ressort du roi d'Angleterre, et que, lorsqu'il avait choisi son premier ministre, tout le reste était dévolu à ce dernier qui devenait responsable de l'acte du roi ». Finalement, le roi céda sur ce point et décida Lord Lansdowne à rester en fonctions. (Torrens, *Life of Melbourne* v. 1, p. 233 ; *Colchester's Diary*, v. 3, p. 301).

(1) *Hans. D.*, v. 83, p. 1004. Voir aussi Lord Derby, *Ib.* v.

Si la doctrine est maintenant pleinement établie, que le roi choisit librement son premier ministre, néanmoins, le choix de ce fonctionnaire est pratiquement limité par ce fait essentiel qu'aucun ministre ne peut se maintenir au gouvernement du pays, pendant un certain temps, s'il ne possède pas la confiance du Parlement, et, plus spécialement, celle de la Chambre des Communes. Cette circonstance a contribué à restreindre l'exercice abusif de la prérogative royale dans le choix ou le changement discrétionnaire de ses ministres responsables, et à forcer la Couronne, dans ses rapports avec ses ministères, à ne se laisser influencer que par des considérations de haute convenance politique (1).

Nécessité pour les ministres de posséder la confiance du Parlement.

Au surplus, une sérieuse garantie qu'un changement de ministère ne s'effectuera par l'autorité du souverain qu'autant que le Parlement sera disposé à l'approuver, résulte, en pratique, de la règle constitutionnelle suivante : lorsqu'un changement de ministère a lieu en conséquence d'un acte de la Couronne, les ministres entrants sont considérés comme responsables devant le Parlement des mesures qui ont provoqué le retrait du ministère précédent (2).

Les nouveaux mitres sont responsables du renvoi de lours prédécesseurs.

123, p. 1701 ; M. Disraéli, *Ib.*, v. 214, p. 1943 ; Massey, *George III*, v. 3, p. 273.

(1) Voir Martin, *Pr. Consort,* v. 1. p. 110 ; et l'opinion du Prince Albert relevée par Lord Russell, dans *Hans. D.*, v. 165, p. 44.

(2) Grey, *Parl. Govt.*, 189, ; Hearn, *Govt of Eng.*, p. 98 ;

Formation d'un nouveau ministère.

Lors de la démission ou du renvoi d'un ministère, le souverain a l'habitude d'appeler le leader reconnu de l'opposition,(ou quelque autre membre dont l'autorité et l'influence sont connues dans l'une ou l'autre Chambre du Parlement et qui sera capable de diriger avec succès le parti politique auquel il appartient), et de le charger de la formation d'une nouvelle administration. Il n'est pas indispensable, cependant, que la personne choisie pour constituer un nouveau cabinet, en soit le futur premier ministre. Il peut être difficile de trouver immédiatement l'homme capable d'occuper ce poste et d'obtenir la collaboration d'un nouveau ministère. En pareille circonstance, il se peut qu'une personne de moindre

Lord Brougham, *Mir. of Parl.*, 1835, p. 25.

Ce principe a été reconnu d'abord par M.Pitt en 1783,lorsqu'il prit le pouvoir après la démission du cabinet Portland.

Il fut modifié, en 1807, par M. Perceval qui, tout en admettant que la responsabilité de chaque acte de la couronne doit être assumée par un ministre, maintint néanmoins que, dans l'intervalle entre deux ministères successifs, l'action de la couronne était nécessairement indépendante, et que ce qui avait lieu alors, échappait à la critique ou à la censure parlementaire (*Hans. D.* v. 246, p. 253); mais, même alors, il fut énergiquement affirmé par les autorités parlementaires les plus éminentes « qu'il n'y avait pas un moment dans la vie du roi, depuis son avènement jusqu'à son décès, pendant lequel il n'y eût quelqu'un constitutionnellement responsable de ses actes ». Et cette doctrine a été clairement établie en 1835, quand Sir R. Peel prit le pouvoir et hardiment s'avoua constitutionnellement responsable « du renvoi de l'administration précédente, bien qu'il n'y eût pris aucune part » (Peel, *Mém.*, v. 2, p. 31).

importance soit chargée de négocier la formation du ministère (1).

Nous l'avons déjà vu depuis ces dernières années, c'est un principe établi que les chefs politiques auxquels le souverain peut confier la tâche de former un ministère, ont toute liberté pour choisir les personnalités qui doivent le composer et pour soumettre leurs noms à l'approbation royale. Ce privilège est indispensable au bon fonctionnement de notre système parlementaire, et après de longues discussions, il a été confié à chacun des partis politiques qui, à tour de rôle, ont pu acquérir la prééminence (2). C'est une nécessité constitutionnelle pour le premier ministre de la Couronne de pouvoir assumer devant le Parlement l'entière responsabilité de la nomination de chaque membre du

Droit du premier ministre de choisir ses collègues.

(1) En 1812, Lord Moira reçut pareille commission du Prince Régent avec la promesse sous-entendue d'avoir un office subalterne (voir les remarques sur ce point du duc de Wellington dans *Hans, D.*, N. S., v. 17, p. 464, et dans *Well. Desp.*, 3e série, v. 3, p. 636-642 ; v. 4, p. 3, 17, 22) ; en 1859, après la retraite du ministère Derby, la reine chargea Lord Granville de former un ministère pour ce motif que c'était une tâche très délicate et très ennuyeuse de « faire une distinction aussi marquée que celle qu'impliquait le choix de l'un ou de l'autre comme premier ministre, entre deux hommes d'Etat aussi chargés d'années et d'honneurs que Lord Palmerston et Lord John Russell ». Lord Granville ayant échoué dans son entreprise, Sa Majesté chargea ensuite Lord Palmerston de former le ministère.

(2). Voir Lewis, *Administ.*, p. 96. Lettre de M. Canning en 1827, dans *Hans. D.*, N. S., v. 17, p. 457 ; lettre du Duc de Wellington en 1828, dans les *Mem.* de Peel, v. 1, p. 11 ; Sir R. Peel, Evidence, 285 Come on official Salaries, en 1850 ; voir Mill, *Rep. Govt.* p., 96.

gouvernement. Et il ne peut le faire que s'il a obtenu le pouvoir de conseiller la Couronne sur le choix des personnes qui doivent lui prêter leur concours dans la nouvelle administration.

Le souverain a, il est vrai, le droit incontestable d'exprimer ses préférences en faveur de l'introduction ou de l'exclusion de telle ou telle personne ; mais, en vertu de l'usage constitutionnel moderne, il ne peut parler impérieusement que pour le choix du premier ministre. A la vérité, en ceci comme en d'autres matières, l'expression des vifs sentiments personnels du roi peut avoir une grande influence dans l'exclusion d'un personnage, ou dans sa désignation, tout au moins pour un temps ; mais, cette considération elle-même doit finalement céder devant l'intérêt public, et le souverain doit se préparer à accepter comme conseillers et officiers de l'Etat ceux qui ont été choisis pour ces fonctions par le Premier (1).

De même, dans le cas où une vacance se produirait

(1). C'est un fait bien connu que George III avait une telle répulsion pour M. Fox, que pendant longtemps il refusa de l'admettre dans le cabinet (Stanhope, *Life of Pitt*, v. 4, p. 170; Jesse, *Life of George III* v. 3, p. 365). En 1821, George IV refusa de permettre la réadmission de M. Canning dans le cabinet, après la mort de la reine Caroline, quoique ce dernier s'en fût retiré quelques mois plus tôt, de lui-même, et simplement parce qu'il refusait de s'associer aux mesures contre la reine (Yonge, *Life of Lord Liverpool*, v. 3, pp. 142-150). En 1823, par déférence aux vœux du roi, la demande formulée par M. Huskisson de siéger dans le cabinet ne fut pas poussée plus loin (*Well. Desp.* 3e sér. v. 2, p. 9, 132). En 1827, M. Herries fut nommé Chancelier de l'Echiquier, pour faire plaisir au roi, à la place de Lord Palmerston, candidat du Premier (Lord Goderich). En 1828, quand le

dans un ministère, soit par des circonstances ordinaires, soit par l'inévitable effet de divergences entre les membres qui le composent, il est du devoir du premier ministre de consulter la Couronne avant de nommer la personne qu'il a chosie lui-même pour occuper l'office vacant. Et, comme le dit Lord Liverpool à George IV, dans un mémorandum où il demandait au roi d'accepter M. Canning comme ministre de Cabinet : « le principe de l'exclusion a été rarement adopté sans avoir eu pour effet d'abaisser la Couronne et de rehausser le personnage proscrit » (1).

Approbation de la couronne pour la nomination d'un nouveau ministre.

Lorsque surviennent des difficultés dans la formation du ministère, c'est toujours le droit du souverain de faire appel, ou de demander conseil à un pair ou à un conseiller privé, ayant l'autorité et l'expérience des affaires publiques et dont il juge les avis utiles en cette circonstance (2).

Le roi consulte les pairs lors de la formation d'un ministère.

ministère Wellington fut sur le point d'être constitué, George IV donna carte blanche pour le choix de toutes les personnes ayant précédemment été en fonctions, à l'exception de Lord Grey, qu'il refusa de recevoir à nouveau dans le cabinet (Peel, *Mem.*, v. 1, p. 12). En 1835, Guillaume IV stipula que Lord Brougham, qui lui déplaisait personnellement, ne serait pas réinstallé dans la charge de Lord Chancelier. (Howley, *Brit. Const.* p., 269 ; *Ann. Reg.* 1835, p. 237).

(1) Yonge, *Life of Lord Liverpool*, v. 3, p. 148.

(2) Ainsi George II profita fréquemment des avis de Sir Robert Walpole, dans des circonstances politiques, après que celui-ci se fût retiré de la vie publique (Ewald *Life of Walpole*, p. 442). En 1812, au moment de la crise survenue à la suite de l'assassinat de M. Perceval, lorsqu'il devint nécessaire de reconstituer le cabinet dont ce dernier était

Conseil de Cabinet tenus hors la présence du souverain.

Le souverain n'assiste jamais aux séances du conseil de cabinet. Avant l'avènement de la présente dynastie, il en était autrement : et aussi longtemps que la pratique de la Constitution permît au roi de prendre une part active et immédiate dans la direction des affaires publiques, on trouva convenable de ne tenir aucun Conseil de cabinet sans qu'il y fût présent. Mais, dans le système actuel de gouvernement par des ministres responsables, il est évident que pour permettre au Cabinet de prendre, sur une matière déterminée, d'impartiales conclusions, il est nécessaire que leurs délibérations soient privées et confidentielles.

le chef, le Prince Régent sollicita et suivit les conseils de son frère, le duc de Cumberland (Campbell, *Chanc.* v 7, p. 280) En 1827, durant l'interrègne occasionné par la chûte du ministère Liverpool, par suite de la mort du Premier, et pendant le temps nécessité par la formation d'une nouvelle administration par M. Canning, le duc de Newcastle usant de son privilège de pair, obtint une audience du roi, au cours de laquelle il menaça le gouvernement de lui retirer l'appui du parti Tory, si Sa Majesté devait choisir M. Canning comme premier ministre (Stapleton, *Canning and his Times*, p.582). A la chûte du ministère Russell en 1851, après quelques essais infructueux tentés par plusieurs hommes d'Etat pour former un nouveau ministère, la Reine fit appeler le duc de Wellington, non pour le charger de constituer lui-même un cabinet, mais pour le consulter sur la situation politique, résolue « à attendre un peu avant de reprendre la tâche de former un ministère » (*Hans D.*, v. 114, p. 1038, 1075). De nouveau en 1852, lors de la démission du ministère Derby, et en 1855, après celle de Lord Aberdeen, Sa Majesté fit appeler le Marquis de Lansdowne dans un but analogue (Martin, *P. Consort*, v. 3, p. 205, *Ib.*, v. 123, p. 1700 ; Cpr. toutefois le récit de cette dernière affaire dans *Life of Ld. G. Russell*, v. 11, p. 160.

L'intermédiaire naturel entre le souverain et l'administration prise collectivement est le premier ministre ; cela résulte non seulement de sa qualité de chef du gouvernement, mais surtout de ce fait qu'il est le ministre personnellement choisi par le souverain et en qui la Couronne a placé son entière confiance. Il a l'obligation de tenir le monarque au courant de tous les événements politiques importants, y compris les actes du Parlement en ce qui concerne les affaires publiques. Les décisions prises par le Cabinet sur les questions de politique générale, sont également soumises au souverain par le premier ministre, qui est chargé de s'informer de la volonté royale sur le sujet ; néanmoins, les autres ministres ont droit d'accès auprès du monarque et peuvent communiquer directement avec lui pour les affaires de leur ministère.

Le souverain et le premier ministre.

La forme dans laquelle les ministres adressent au souverain leurs communications écrites est assez curieuse. L'étiquette exige que le ministre emploie la troisième personne et s'adresse à son souverain à la seconde (1). On ne sait ni quand, ni par qui, cette forme épistolaire fut introduite. Les lettres de M. Grenville à George III en 1765, sont rédigées selon la forme ordinaire (2). Mais vingt ans plus tard, nous voyons M. Fox employer la phraséologie actuellement en usage : « M. Fox a l'honneur de transmettre à Votre Majesté la minute du

Etiquette observée pour écrire au souverain.

(1) *Corresp. William IV with Earl Grey*, v. 1, p. XIII 390 ; Lewis, *Administ.*, p. 34.
(2) *Grenville Papers*, v. 3, pp. 4-15.

Conseil de cabinet tenu ce matin chez Lord Rockinham, 18 mai 1782 » (1).

Signature royale.

Lorsqu'il est nécessaire d'obtenir la signature royale pour quelque document important, les divers secrétaires d'Etat et autres ministres, qui en ont besoin pour leurs services respectifs, doivent en faire personnellement la demande. Mais, si le document qui doit être signé est sans importance, il peut être transmis au souverain par portefeuille (2). Il est du devoir du Lord Chancelier de rester auprès du souverain et de solliciter sa signature pour la sanction des bills votés par les deux Chambres du Parlement (3).

Si, à un moment donné, le souverain, pour cause d'infirmité physique, se trouvait dans l'impossibilité d'apposer sa signature sur les multiples documents pour lesquels elle est requise, il serait indispensable de s'adresser au Parlement pour donner effet légal aux mesures nécessaires dans ces circonstances (4).

Pendant la dernière année du règne de George IV, un Act fut passé, autorisant Sa Majesté à nommer une ou plusieurs personnes pour apposer sur les documents le seing royal, au moyen d'un cachet; l'état de santé du roi était, en effet, si mauvais qu'il lui était pénible et difficile de signer son nom (5). En 1862, on voulut soulager Sa

(1) Russell, *Fox*, v. 1, p. 31 ; Stanhope, *Pitt.*, v. 4, Appx., p. 1. *n.* XIII.

(2) *Hans D.*, v. 165, p. 841.

(3) Campbell's *Chanc*, v. 7, p. 157-159.

(4) Voir Clode, *Mil. Forces*, v. 2 p. 440.

(5) 2 George IV et 1 Guillaume IV, c. 23; voir *Well. Desp.* Civil S., v. 7, pp. 9, 60-67.

Majesté du labeur excessif qu'occasionnait la signature de chaque commission des officiers de l'armée, de la marine, etc. Quoique déjà eut été signé un « *submission paper* » autorisant la délivrance de ces commissions, un Act fut passé qui donnait à la reine, en son Conseil, le pouvoir d'ordonner que lesdites commissions seraient signées par le commandant en chef et un secrétaire d'Etat, et qui la dispensait de la nécessité d'apposer elle même, en dessous, sa signature royale (1). L'urgence de cette mesure apparaîtra quand on saura qu'en 1862, Sa Majesté signait des commissions remontant à 1858 ; et qu'au moment où parut la décision autorisant le commandant en chef et le secrétaire d'Etat à signer pour la reine, 15.931 commissions étaient en souffrance. Cet arriéré fut bientôt liquidé. Mais, ensuite, la reine ayant voulu de nouveau signer les premières commissions, elles s'accumulèrent à tel point que le 1er juin 1865, 4.800 premières commissions attendaient sa signature. Des mesures furent alors prises pour prévenir le retour de pareils retards (2).

Délégation des fonctions royales.

S'il se présente, à un moment donné, des circonstances rendant incommode ou impossible l'exercice personnel des fonctions royales, les pouvoirs de la Couronne peuvent être temporairement délégués à des commissaires ou à d'autres mandataires. La plus importante délégation de pouvoirs

(1) 25 Vict. c. 4. Voir les débats sur ce Bill dans *Hans. D.* v. 165 et *Ib.* v. 176 p. 2020.

(2) *Rep. Com. Pub. Accounts, Com. Pap.* 1865, v.10, Evid. 2063-2065, 2118-2127 ; *Hans. D.* v. 180, p. 973.

faite par la Couronne est celle qui, de temps en temps, a consisté dans la nomination par le souverain des *Lords juges et gardiens* pour administrer le gouvernement pendant l'absence du Roi. En ce cas, les pouvoirs transmis à ces personnages comprenaient ordinairement tout l'exercice possible de l'autorité royale, sauf la sanction des bills du Parlement et la collation des pairies. D'habitude, la commission était accompagnée d'instructions recommandant aux commisaires de ne pas exercer certains des pouvoirs transmis (en particulier le droit de grâce et le droit de dissoudre le Parlement), sans l'assentiment spécial de la volonté royale.

Absence du souverain hors du royaume.

Pendant le cours de son long règne, George III ne s'absenta jamais d'Angleterre ; son fils et successeur George IV alla à l'étranger une seule fois, en l'année 1821, après avoir nommé en Conseil les Lords Juges. La reine actuelle fit, en 1843, une courte visite au roi des Français, dans son château d'Eu ; puis, en 1845, elle visita l'Allemagne. Dans ces deux occasions, on consulta les jurisconsultes officiels de la Couronne pour savoir s'il y avait nécessité légale de nommer des Lords Juges pendant l'absence de Sa Majesté. Chaque fois, les jurisconsultes se prononcèrent nettement pour la négative. La question fut alors résolue par un expédient. Considérant la grande facilité et la promptitude des communications qu'offrent actuellement les chemins de fer, et la circonstance que Sa Majesté, devant être nécessairement accompagnée par un ministre responsable de la Couronne, elle pourrait accomplir ainsi un acte quelconque sur le continent d'Europe

aussi bien que si elle était restée dans son royaume, les ministres décidèrent qu'il était parfaitement inutile de conseiller à la reine la nomination de Lords Juges, qui ne répondait « en réalité à aucun but pratique » (1). Les visites royales à l'étranger se sont reproduites, depuis, assez fréquemment, et comme aucune nomination de Lords Juges n'a eu lieu en ces occasions, cet usage peut être considéré comme tombé en désuétude (2).

Il est essentiel, pour le bon exercice de certains pouvoirs délégués par la Couronne, qu'une autorité spéciale, en vertu de la signature royale, soit nommée à cet effet. Mais sur ce point encore, en 1788, une difficulté se présenta ; elle avait sa source dans la triste situation de George III, frappé, à cette époque, d'une première attaque de folie.

Fonctions royales en souffrance pendant la maladie de George IV

Le désordre mental qui affligeait le roi eut un caractère si grave, qu'il devint urgent pour le Parlement de prendre des mesures immédiates. Afin de suppléer à l'absence de l'autorité royale, pendant une durée qui n'avait de limite que la maladie du roi. Le Parlement était alors prorogé jusqu'à un jour déterminé avant lequel, en des circonstances ordinaires, il est probable qu'il n'aurait pas été assemblé. Profitant de la proclamation royale, les ministres décidèrent de réunir, sans délai, le Parlement et de délibérer sur la situation des affaires.

Les deux Chambres ordonnèrent qu'il fût fait une

(1) Lord Chanc. Lyndhurst, dans *Hans D.*, v. 82, p. 1514 ; M. Disraeli, *Ib*, v. 228, pp. 700, 882.

(2) Campbell, *Chanc*, v. 4, p. 125, *n*.

enquête sur l'état de santé de Sa Majesté, puis, après en avoir pris connaissance, elles votèrent une résolution aux termes de laquelle c'était le droit et le devoir des Lords et des Communes assemblés en Parlement, de pourvoir à l'exercice de l'autorité royale dans la mesure exigée par les circonstances. Il fut ensuite décidé par les deux Chambres, qu'il était utile et nécessaire que les lettres patentes pour l'ouverture du Parlement fussent passées sous le grand sceau. Il fut ainsi fait ; et, autant qu'il était possible, dans ces circonstances pénibles et sans précédent, les formes usuelles de l'ouverture du Parlement furent observées, malgré l'incapacité du souverain (1). Mais, dans les débats qui eurent lieu à cette occasion, les deux leaders, Pitt et Fox, soutenus par leurs partisans, ne tombèrent pas d'accord. On trouvera une relation succincte de cette mémorable controverse dans l'*Histoire Constitutionnelle* de May (2). Il suffira d'exposer ici les résultats obtenus, en tant qu'ils fixent un point important de droit constitutionnel.

C'est au Parlement à suppléer, quand la nécessité l'exige, à l'insuffisance de l'office royal

M. Pitt, alors premier ministre, soutint qu'en conformité des principes établis par la Révolution de 1668 et par le *Bill of Rights, les Lords et Communes* représentaient la totalité du peuple et, par suite, étaient légalement et constitutionnellement en droit de suppléer à l'insuffisance de l'office royal, quelle qu'en fût la cause ; que cette prise de pouvoir n'était pas incompatible avec le principe d'une monarchie héréditaire, mais, au contraire, était indispensable à la sauvegarde

(1) *Parl., Hist.* v. 27, p. 653, *et* suiv.
(2) Vol. I, pp. 149-162 Voir aussi Lewis, *Administ.*, p. 112.

du trône lui-même contre les usurpations possibles. Le Parlement ayant approuvé ces conclusions, M. Pitt déclara que, naturellement, le Prince de Galles devait être appelé à exercer la Régence, avec toute l'autorité nécessaire, sans voir restreindre son autorité par un conseil permanent, et avec la liberté absolue de choisir ses ministres; mais il soutint que tout pouvoir inutile, et qui ne pourrait qu'embarraser l'exercice de l'autorité du roi dans le cas où celui-ci se rétablirait, devait être refusé.

Fox combattit vivement ce projet, en soutenant que le Régent devait posséder l'autorité pleine et entière et les prérogatives de la Couronne, sans aucune diminution. Cependant, le Parlement entra dans les vues de M. Pitt, et le Prince de Galles consentit à accepter la Régence dans ces conditions.

Les restrictions proposées à l'exercice de l'autorité royale par le Prince furent définies et classées dans un bill qu'on se proposait de faire adopter par les deux Chambres et auquel la sanction royale serait donnée « par une commission choisie par les deux Chambres du Parlement, au nom du roi ». Le bill passa à la Chambre des Communes, mais avant qu'il n'arrivât à celle des Lords, on annonca la convalescence du roi et le bill en resta là.

En 1801, le roi fut menacé d'un retour de folie, et le Premier ministre, M. Addington, avait décidé de suivre le précédent établi en 1778, quand, heureusement, le rétablissement du roi rendit ces mesures inutiles (1). Mais, en 1810, la maladie du roi repa-

(1) Pellew, *Life of Sidmouth*, v. 1, p. 347.

rut, et cette fois, pour ne se terminer qu'avec sa vie.

C'était Mr Spencer Perceval qui, à ce moment-là, était Premier ministre. Il décida d'adhérer strictement au précédent remontant aux événements de 1788 (1). Le projet ministériel rencontra une vive opposition dans le Parlement, mais fut néanmoins adopté sans modifications. L'opposition ne soutint pas, alors, que le Prince de Galles, en sa qualité d'héritier présomptif, prenait de droit la Régence pendant l'incapacité du roi. M. Lamb (plus tard Lord Melbourne) — sur le projet d'imposer au Régent certaines restrictions — proposa un amendement : « que le pouvoir royal tout entier devait lui être conféré sans restrictions ». Cet amendement fut rejeté par une majorité de 224 voix contre 200. Lord Brougham remarque à propos de ces deux précédents, « qu'ils ont maintenant fixé le droit constitutionnel et la pratique sur ce point important » (2).

La prééminence du roi, en vertu de sa prérogative, est telle qu'il ne peut être poursuivi devant aucune juridiction civile ou criminelle. Toutefois, la loi a trouvé un remède contre les violations de droit venant de la Couronne et qui affectent la propriété : par exemple, lorsqu'il est allégué que la Couronne se trouve injustement en possession de biens réels ou personnels sur lesquels un sujet possède un titre légal, ou qu'elle détient injustement une somme d'argent qui est dûe à un sujet — soit sous la forme d'une dette

(1) Lewis *Adminis.* p. 325 ; Walpole, *Life of Perceval.* v. 2, chs. v. et VI.

(2) *Sketches of Statesmen*, v. 1, p. 176.

soit de dommages pour rupture de contrat —, et lorsqu'il y n'y a pas d'autre moyen de recours contre la Couronne (1). On ne peut présumer que cette dernière voudrait sciemment causer un dommage quelconque à un sujet ; mais elle peut, à raison d'une mauvaise information ou par inadvertance, commettre, par l'intermédiaire de quelque agent responsable, une injustice. En conséquence, il convient que le sujet soit autorisé à présenter respectueusement au souverain la nature de ses griefs, afin de permettre qu'on y porte remède. Ce remède est la *Petition of Right*, procédure dont l'origine remonte au règne d'Edouard 1er, sinon à la Magna Carta elle-même (2).

Petition of Right

Le droit, en ce qui touche les *Petitions of Right*, fut réformé et simplifié en 1860, par l'Act 23 et 24, Vict. c. 34 ; étendu à l'Irlande, en 1873, par l'Act 36 et 37, Vict. c. 69.

L'objet de cet Act est d'assimiler, autant que possible, la procédure suivie pour ces pétitions à celle adoptée dans les procès semblables de sujet à sujet, et de permettre aux *Petitions of Right* d'être reçues par les cours supérieures de droit ou d'équité de Westminster. L'Act dispose que toute pétition de cette nature sera

(1) Att. Gen. *Palmer*. *Hans. D.*, v. 176, p. 2126 ; Thomas, *v.* The queen, *L. T. Rep.* N. S. v, 31, p. 439.

(2) *Inquiry as to Petitions of Right*, par A. Cutbill (London 1874) ; et un traité (tiré à part) par M. Archibald, sous forme de lettre adressée à Ch. Justice Bovill ; Broom, *Const. Law*, p. 241, 726 (k) ; Cox, *Eng. Govt* p. 416. Pour la procédure actuelle, voir Scott *v.* The Queen, dans Fost *and* Fin. *Nisi Prius Cases*. v. 2. p. 634 ; *L. T.* v, 54, p. 109 ; Day, *Common Law Practice*.

remise au secrétaire d'Etat pour l'intérieur, afin que celui-ci puisse la soumettre à l'examen de Sa Majesté. Si celle-ci le juge convenable, elle donnera son assentiment à ce qu'il y soit fait droit, à la condition que le bien fondé de la réclamation aura été reconnu par le tribunal compétent et qu'un jugement aura été rendu conformément à la loi (1).

Ce serait une erreur de supposer que, toutes les fois qu'une *Petition of Right* est présentée, on conseille à la reine d'y apposer le « *soit fait droit* », quelle qu'en puisse être la teneur, laissant aux tribunaux le soin de décider sur le bien ou mal fondé de la demande. De par la loi et la constitution d'Angleterre, un procès ne peut être soutenu contre le souverain, sans le consentement exprès de la Couronne. Ce consentement ne peut justement être refusé, s'il existe des faits suffisants ou *primâ facie* plausibles pour justifier la réclamation élevée par le pétitionnaire (2) ; mais il doit être refusé, sur l'avis de l'Attorney général, quand il est clair qu'aucun remède ne peut être accordé. L'Attorney Général est responsable devant le Parlement de l'avis qu'il a donné sur le consentement ou le refus d'une « Petition of Right », de la même manière qu'il serait responsable pour la délivrance d'un *writ of error* ou d'un *nolle prosequi* (3).

(1) Voir la liste de toutes les *Petitions of Right.* auxquelles la reine à donné son assentiment de 1860 à 1876 en vertu de l'Act 23 et 24, Vic. avec leur issue, *Com. papers,* 1876 v. 61, p. 267.

(2) Broom, *Leg. Max.*, p. 61, *n.*

(3) Campbell, *Chanc.*, v. 7., p. 408, *n* ; et Cf. *Hans. D.* v., 172, p. 1174 ; Tobin *v.*.The Queen, 15 *C. B.* Rép. *N.* S.p. 368.

Il a déjà été établi, comme principe constitutionnel, que les actes personnels du roi, n'étant pas des actes de gouvernement, ne tombent pas sous la connaissance de la loi ; et que, en tant qu'individu, le roi est soustrait et ne peut être soumis à aucun pouvoir ni juridiction terrestres. Quelques explications à cet égard ne seront pas inutiles.

Immunité personnelle du souverain.

Les meilleures autorités ont déclaré qu'aucun remède légal ne saurait être obtenu par le sujet, à raison d'actes personnels de tyrannie et d'oppression commis par le souverain, s'ils n'ont pas été inspirés par de mauvais conseillers, mais sont imputables personnellement au monarque lui-même. Si un cas semblable venait à se présenter, le roi serait couvert, au point de vue juridique, par la maxime qui interdit d'imputer un tort quelconque au souverain (1) ; le prince fautif doit être laissé aux reproches de sa propre conscience et à sa responsabilité personnelle devant Dieu.

Le souverain pour ses actes personnels n'est justiciable d'aucune autorité.

On ne trouvera trace, dans les recueils, d'aucune sentence rendue à l'occasion d'un crime de droit commun commis par un roi d'Angleterre ; les juristes soutiennent que le cas d'un souverain coupable d'un crime de droit commun doit être traité comme les lois de Solon traitaient le parricide — c'est dire comme une impossibilité (2). Locke observait avec raison, dans son *Essai sur le gouvernement*, que l'inconvénient qui peut résulter quelquefois de certains méfaits particuliers, lorsqu'un

(1) Broom, *Leg. Max*. p. 63.
(2) Fischel, *Eng. Const.*, p. 123.

prince tyrannique est monté sur le trône, est largement compensé par la paix et la sécurité que le public retire de ce fait que la personne du Premier Magistrat est placée hors de toute atteinte (1).

On considérerait comme non parlementaire de questionner les ministres de la Couronne, dans l'une ou l'autre Chambre, sur les actes ou les opinions personnelles du souverain ou d'un membre de la famille royale ; ce sont là des choses dont les ministres ne sont pas responsables (2). En 1871, M. Gladstone répondit à une question de cette nature, mais pour protester et pour effacer de l'opinion publique une impression erronée (3). Et il est contraire aux usages parlementaires de rédiger une adresse à la Couronne sur des affaires qui ne rentrent pas dans les rapports du souverain et du Parlement (4).

Les actions et opinions personnelles du souverain et de la famille royale échappent à la connaissance du Parlement.

Les questions posées sur la façon dont le souverain remplit ses devoirs publics, ne sont pas inconvenantes ; mais elles doivent être formulées en un langage respectueux et parlementaire (5).

Le souverain peut-il être appelé en témoignage ? C'est un point curieux qui fut soulevé en 1818, dans le « *Berkeley peerage case* » vis-à-

Témoignage du souverain.

(1) Book 2, section 205 ; voir aussi Cox, *Eng. Govt.*, pp. 405-416.
(2) *Mir. of Parl.* 1841, pp. 60, 78 ; voir Yonge *Life of Lord Liverpool*, v. 2, pp. 45, v, 230-234 ; *Hans D.*, v. 217, p. 1187, 1446 ; *Ib.*, v. 228, p. 1495.
(3) *Ib.*, v. 204, p. 866.
(4) M. Gladstone, *Hans D.*, v. 206., p. 323 ; Voir *Com. pap.*, 1868-69, v. 35, p. 959.
(5) *Hans D.*, v. 192, p. 711.

vis du Prince régent. Les jurisconsultes de la Couronne furent unanimes à penser que le monarque régnant ne pouvait, en aucune façon, témoigner dans un procès civil (1). D'autre part, il a été allégué par Lord Campbell « que le souverain, s'il lui plait, peut être interrogé comme témoin dans un procès civil ou criminel, mais qu'il doit prêter serment ; toutefois il n'existe aucune sanction humaine au serment », puisque le roi est lui-même la source de la justice et qu'aucun tort ne saurait lui être imputé (2).

Revenus royaux.

La « liste civile » accordée par le Parlement pour entretenir la maison royale et soutenir la dignité de la Couronne en Angleterre, a, depuis l'avènement de George III, été donnée en échange des revenus héréditaires que possédait la Couronne et qui ont tous été remis entre les mains du Parlement (3). La liste civile est déterminée à l'avènement de chaque souverain et a été fixée, pour la reine Victoria, à 385.000 £ par an (4). Mais plus d'un tiers de cette somme est affecté, par Act du Parlement, au paiement des traitements et des pensions des personnes appartenant à la maison royale. Tout ce qui reste des anciens domaines de la Couronne sous la gestion directe de la famille royale, sont les duchés de Lancas-

Liste civile.

(1) Voir l'opinion dans Yonge, *Life de Lord Liverpool* v. 2, p. 369-375.

(2) *Lives of the chancellors*, v. 2, p. 527.

(3) Tous les revenus héréditaires de la couronne n'avaient pas été abandonnés jusqu'au règne de Guillaume IV. Les revenus que tire la couronne du duché de Lancastre n'ont jamais encore été abandonnés.

(4) Voir May, *Const. Hist.* c. IV.

tre et de Cornouailles. Le premier est la propriété particulière de la reine, bien que l'office d'administrateur du duché soit considéré comme une fonction politique. Le Parlement est informé, chaque année, du montant des revenus du duché, quoique le produit net en doive tomber dans la cassette particulière de la reine.

Le duché de Cornouailles est l'héritage indépendant du Prince de Galles, en sa qualité d'héritier présomptif, et ne devient la propriété de la Couronne qu'au cas où il n'y a pas d'héritier présomptif du trône (1). Sans dénier au Parlement le droit strict d'intervenir dans l'emploi des revenus tirés des duchés royaux, il n'est pas d'usage que la Chambre des Communes se livre à un pareil examen (2).

La prérogative et les puissances étrangères.

Il y a d'autres branches de la prérogative royale qui méritent de fixer notre attention, dans le présent chapitre. On peut les classer de la manière suivante : 1° le droit de déclarer la guerre et de conclure la paix; 2° les relations avec les puissances étrangères ; 3° le droit de faire des

(1) Voir *Crown Lands*, par J. W. Lyndon (London, 1871). Sur la distinction a établir entre les terres affectées par l'Etat au soutien de la dignité de la couronne et les territoires qui appartiennent actuellement, au souverain régnant en tant que personne privée, voir Smith ; *Parl. Remb.* 1862, p. 104. Voir aussi la discussion sur un bill accordant à Sa Majesté la jouissance de Claremont House pendant sa vie ou selon son plaisir, *Hans D.*, v. 182, p. 960-965, 1075 ; *ib.* v. 183, p. 423, 921 ; et Act. 29 et 30 Vic. c. 62, sec 30 ; *Com. Papers* 1874, v. 35. Pour l'historique de tous les anciens revenus de la couronne voir *Com. Papers*, 1868-1869, v. 35, p. 915-961.

(2) *Hans, D.* v. 206, p. 323 ; v, 210 ; p. 284-299.

traités ; 4° l'intervention dans les affaires intérieures des nations étrangères. — Pour chacune de ces hypothèses nous allons exposer les limites constitutionnelles de l'intervention parlementaire vis-à-vis de la prérogative.

I. — La Constitution a investi la Couronne, à l'exclusion de toute autre autorité, du droit de déclarer la guerre et de faire la paix ; le souverain exerce ce droit comme il l'entend, pour le plus grand honneur et au mieux des intérêts de la nation. Mais cette prérogative, de même que les autres, doit être exercée sur l'avis et sous la responsabilité des ministres, qui sont responsables devant le Parlement et passibles de censure ou de mise en accusation pour toute faute dans la déclaration, la conduite de la guerre ou la conclusion de la paix (1).

Droit de déclarer la guerre et de faire la paix.

Le consentement préalable du Parlement, pour la déclaration d'une guerre ou la conclusion d'une paix, n'est pas formellement exigé par la Constitution. La nécessité d'obtenir les subsides nécessaires pour poursuivre la lutte avec une puissance étrangère, et le contrôle du Parlement sur l'armée et la marine grâce aux *Mutiny Acts* annuels, joints à l'existence de la responsabilité ministérielle, constituent un frein assez puissant contre le mauvais usage de cette prérogative de la Couronne. Néanmoins, si les hostilités imminentes sont de nature à entraîner de sérieuses conséquences, il est du devoir des ministres, avant de s'y enga-

(1) Cox, *Inst. Eng. Govt.* 596 ; Bowyer, *Const. Law*, 160 ; voir Amos, *Fifty years of the Eng. Const.* p. 370.

ger, de convoquer le Parlement, de lui communiquer les raisons qui obligent le pays à recourir aux armes, et de demander son avis et sa coopération pour faire la guerre (1). Si, à ce moment, le Parlement est en session, il est d'usage de lui adresser un message royal, annonçant le commencement des hostilités ; mais cette forme n'a pas été invariablement observée (2).

Quand cette pérogative royale doit-elle être soumise au contrôle du Parlement ?

(1) Macaulay, dans *Hans D.*, v. 84, p. 889 : Palmerston, ib., v. 144, p. 168, et 146, p. 1638 ; Lord Grey, ib., v. 144, pp. 72, 2475 ; Disraéli, ib. v. 218, p. 89. Pour les précédents touchant l'intervention parlementaire dans les questions de guerre, et de paix, voir May, *Const. Hist.*, v. 1, p. 458 ; Smith *Parl. Remenb.* 1859, p. 95 ; 1860, p. I. [Avant de commencer la guerre contre les Républiques du Transwaal et de l'Etat libre d'Orange, le Cabinet a convoqué le Parlement pour lui demander des subsides nécessaires (octobre 1899) (B. et J.)].

(2) *Com. Jour.* du 11 février 1793 ; 22 mai ; 1815 ; 27 mars 1854. Aucun message ne fut envoyé au début de la guerre de Chine ; voir *Mir. of Parl.* 1840, p. 2584. En ce qui concerne la guerre de Perse, voir *Parl. D.*, v. 146, p. 1577. Et pour les guerres dans les Indes, ib., 151 p. 1002, etc. Un débat s'éleva en 1867, dans la Chambre des Communes (*Hans D.*, v. 190, p. 178) sur la question de savoir si le gouvernement avait agi constitutionnellement en poursuivant, sans en référer immédiatement au Parlement, l'expédition faite en vue d'obtenir l'élargissement de certains sujets britanniques emprisonnés en Abyssinie. La 54e clause de l'Indian Government Act, 21 et 22 Vict. § 106, dit expressément que — lorsqu'un ordre de commencer les hostilités est envoyé aux Indes — le fait doit être communiqué au Parlement dans le délai de trois mois, si le Parlement est en session, ou dans le mois qui suit sa prochaine réunion. La guerre de Chine (1857-1860) fut « commencée et terminée avant que es serviteurs de la couronne aient jugé nécessaire de demander au Parlement une approbation directe de leur politique ». Et cependant des résolutions condamnant la guerre furent proposées dans les deux Chambres et votées par la Chambre des Communes (Hans, D. v. 161 p, 546.

La Couronne, en communiquant au Parlement l'ouverture des hostilités, l'existence d'un état de guerre, ou le commencement de négociations pour la paix (1), invite par cela même l'opinion à se prononcer sur ce point. Le Parlement peut se montrer défavorable à la politique des ministres et refuser son assistance indispensable. C'est ainsi que la guerre d'Amérique fut terminée, malgré la volonté du roi, grâce à l'intervention de la Chambre des Communes (2).

Intervention du Parlement dans cette prérogative.

En 1791, M. Pitt fut obligé d'abandonner un projet de guerre avec la Russie, qu'il estimait indispensable au maintien de l'équilibre européen, par déférence pour les opinions contraires exprimées par la Chambre des Communes, indirectement il est vrai, mais clairement, à la suite du message royal transmis au Parlement (3) ; et, en 1857, la Chambre des Communes condamna la politique de la guerre avec la Chine. Ce fait provoqua une dissolution du Parlement, dont le résultat fut favorable aux ministres.

Mais si le gouvernement, sous sa propre responsabilité, et vu la situation internationale du royaume, (situation qu'il serait impolitique de faireconnaître complètement au Parlement), trouvait nécessaire, pour la

Le Parlement est tenu de soutenir la couronne dans une guerre étrangère.

(1) *Com. Jour.*, 8 déc. 1795, 29 oct. 1801., 31 janv. 1856.

(2) Le 4 mars 1782, la Chambre décida que « tous ceux qui conseilleraient la continuation de la guerre d'Amérique seraient considérés comme ennemis du roi et du pays ». Cette disposition entraîna la fin de la guerre, en dépit des désirs et des intentions de George III (May, *Const. Hist.*, v.1, p. 458).

(3) Stanhope, *Pitt*, v. 2, p. 113.

protection de l'honneur ou des intérêts de l'Etat, de s'engager dans une guerre étrangère, ce serait le devoir du Parlement, en cette hypotèse et tout d'abord, de prêter à la Couronne un appui suffisant. Ainsi, M. Disraeli, leader de l'opposition, déclarait, à propos de la déclaration de guerre avec la Russie, en 1854 : « Quand Sa Majesté envoie un message au Parlement, pour nous informer qu'elle a trouvé nécessaire de s'engager dans une guerre, j'estime que ce n'est pas le moment de savoir si l'avis, par lequel Sa Majesté s'est laissé guider, est politique ou non. En de telles circonstances, il est de notre devoir de nous rallier autour du trône et d'attendre des occasions postérieures et constitutionnelles pour questionner les ministres de Sa Majesté, sur une politique qui ne nous paraîtrait pas opportune » (1)

2°. — Le souverain est le représentant constitutionnel de la nation dans ses relations avec les puissances étrangères. Cette matière est exclusivement du ressort du pouvoir exécutif, qui, existant d'une façon permanente, est bien préparé à remplir ces fonctions et se trouve constamment assisté de conseillers expérimentés pour l'accomplissement de ses pouvoirs discrétionnaires.

Relations entre la couronne et les puissances étrangères.

L'intermédiaire entre le souverain de la Grande Bretagne et les représentants accrédités des nations étrangères est le Secrétaire d'Etat pour les affaires

(1) *Hans. D.*, v. 132. p. 281. Pour des observations analogues faites par M. Disraéli, voir *Ib.* v. 173, p. 97.

étrangères. Il est de son devoir, dans les entrevues officielles avec les ministres étrangers et par le moyen des dépêches écrites, de faire connaître les vues, les opinions et les conclusions du gouvernement sur les questions que soulèvent les rapports de la Couronne britannique avec les autres pays.

Le Secrétaire d'Etat sert d'intermédiaire.

C'est une règle nécessaire que la substance de toutes les communications personnelles entre les représentants de la Couronne britannique et les ministres des pays étrangers, en ce qui concerne les affaires publiques, soit couchée par écrit, afin qu'une relation sincère et complète des transactions intervenues entre la Grande-Bretagne et les autres Etats puisse être conservée au Foreign office, et, s'il y a lieu, soumise au Parlement (1). Le système constitutionnel anglais exige que le Parlement soit tenu au courant des faits qui motivent la conduite et la politique du gouvernement, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur (2); il faut en effet qu'il puisse intervenir par ses avis, son appui ou ses remontrances, selon que les intérêts de la nation lui semblent le réclamer. Indubitablement, il est d'un grand avantage pour le pays, que les transactions diplomatiques et la conduite du gouvernement à l'étranger fassent l'objet d'une communication au Parlement ; en agissant ainsi, la politique

Informations à donner au Parlement.

Avantage qu'il y a à communiquer au Parlement des informations sur la politique étrangère.

(1) Voir le discours de M. Disraéli dans *Hans. D.*, v. 157 p. 1179.
(2) Lord Palmerston, *Ib.*, v. 173, p. 1103; Lord Russell, *Ib.*, v. 203, p. 1060.

étrangère de la Couronne reçoit, d'ordinaire, l'approbation du Parlement et le puissant appui d'une opinion publique éclairée (1). Il en résulte une plus grande force pour notre politique et nos opinions à l'étranger.

D'autre part, c'est un fait bien connu que le système anglais consistant à donner de la publicité aux informations obtenues par le gouvernement sur les événements des pays étrangers, est vu avec défaveur sur le Continent. Sachant que toute information recuelllie par nos agents à l'étranger peut être livrée à la publicité, les représentants des autres gouvernements se tiennent sur la réserve avec eux ; ceci oblige nos ministres à avoir recours, plus souvent qu'ils ne le feraient sans cela, à la correspondance privée (2).

Discrétion dans les communications.

Il faut cependant toujours permettre au gouvernement de conserver une certaine discrétion dans la communication ou la non communication des correspondances et documents officiels qui peuvent être demandés par l'une ou l'autre Chambre. S'il est nécessaire que le Parlement soit informé de tout ce qui peut expliquer ou défendre la politique du gouvernement, il est non moins indispensable qu'un ministre puisse, sous sa propre responsabilité, soustraire à la publicité, telle information qu'il juge ne pas pouvoir être communiquée sans détriment pour le bien

(1) Voir Lord Clarendon, sur le pouvoir croissant de l'opinion publique en ce qui touche la politique étrangère du gouvernement, *Hans D.*, v. 183, p. 572 ; Amos, *Fifty years of Eng. Const*. p. 370.

(2) Rep. of Com. Com^e. sur le service diplomatique, *Com. Paper*, 1861, v. 6, pp. 75, 130, 344. 392.

général. Les ministres sont parfois obligés de donner seulement des « extraits » des documents officiels ; et le Parlement est tenu de se contenter de ce qui lui est communiqué, de se fier et de faire crédit au ministère en qui il a confiance, à moins toutefois qu'il ne soit disposé à mettre en doute l'intégrité personnelle des ministres ou à prononcer un verdict de censure sur leur conduite publique (1).

« Extraits » donnés dans certains cas.

Ainsi, d'ordinaire, il serait inopportun et hautement impolitique de communiquer au Parlement des documents relatifs à des négociations diplomatiques encore pendantes. Parfois, il est vrai, le gouvernement a jugé bon de soumettre au Parlement, en de telles circonstances, des documents de ce genre et de provoquer la manifestation de l'opinion du Parlement, en vue d'influer sur le cours des événements (2). Mais, en 1860, une motion faite à la Chambre des Communes, pour obtenir communication d'une dépêche reçue de l'étranger — il

Papiers concernant des négociations pendantes.

(1) Il y eut un débat à la Chambre des Communes, le 19 mars 1861, sur la motion tendant à nommer une commission chargée d'examiner les différences pouvant exister entre une certaine correspondance relative à l'Afghanistan, présentée au Parlement en 1839, et une autre en 1858, et de faire un rapport sur ce point en vue d'obtenir que tous les extraits présentés à la Chambre fussent la copie fidèle des originaux. Après les explications de Lord Palmerston, dont la conduite officielle était visée, la motion fut rejetée. Voir Smith, *Parl. Rememb.* 1861, p. 45, et Louis Blanc, *Lettres sur l'Angleterre*, 2e sér., v. 1, p. 206. Voir aussi le cas des dépêches de Chine, rapporté dans Smith, *Parl. Rememb.*, 1860, p. 35.

(2) M. Disraéli, cas de la guerre de Crimée, en 1851, *Hans D.* v. 173, p. 863.

s'agissait d'une question au sujet de laquelle des négociations étaient en cours et à laquelle il n'avait pas encore été répondu — fut combattue victorieusement par le secrétaire pour les Affaires Etrangères (Lord John Russell) : « une telle manière de procéder, fut-il déclaré, ne serait pas seulement contraire aux précédents, mais contraire aux principes reconnus par la Constitution » ; ce serait pour ainsi dire « inviter la Chambre à dicter la réponse » (1).

Projets de dépêches.

En vue de gagner du temps, il est d'usage courant, pour les dépêches que l'on se propose de faire présenter à une cour étrangère par l'agent britannique, de les envoyer avec cette instruction que la délivrance en sera retardée jusqu'au moment où toutes les parties intéressées seront d'accord. Si, dans la suite, on ne parvient pas à s'entendre, la dépêche est simplement déchirée. Elle est alors inexistante ; et le gouvernement a constamment refusé au Parlement de lui communiquer le texte original de semblables dépêches (2). Il est, de même, contraire aux usages diplomatiques de communiquer au Parlement ou au public la réponse à une dépêche, jusqu'au moment où elle a été reçue par la Puissance à laquelle elle a été adressée (3).

Dans les communications entre le gouvernement impérial et ses agents à l'étranger, il est nécessairement fait un fréquent usage des lettres confidentielles

(1) *Hans. D.* v. 157, p. 1177.
(2) Lord Palmerston, *Ib.*, v. 173, p. 540 ; Layard, *Ib.*, v. 175, p. 662.
(3) *Ib.*, v. 234, p. 319.

et particulières. Ces lettres ont trait à des circonstances trop incertaines ou trop peu importantes, pour prendre place dansle corps d'une dépêche précise. Il se peut encore qu'elles contiennent des faits appris dans une conversation, ou encore qu'elles expriment des opinions qu'il serait impossible de mettre sous les yeux du Parlement, sans placer leur auteur dans une position telle que, dans la suite, il serait absolument privé de moyens d'information qu'il lui est essentiel de conserver. Il est du devoir du secrétaire pour les Affaires Etrangères de recevoir de semblables lettres, comme il est aussi de son devoir de ne pas les soumettre aux Chambres (1).

Correspondance privée et confidentielle.

Il est contraire à l'étiquette, observée vis-à-vis des souverains, de communiquer au Parlement les lettres autographes adressées par eux au monarque de la Grande Bretagne. L'usage, pour le secrétaire d'Etat, est de rapporter la substance de ces lettres dans une dépêche officielle d'accusé de réception ; par ce moyen on garde une trace officielle de leur contenu (2). Il n'est pas davantage convenable, ni conforme à l'usage, de

Etiquette envers les souverains étrangers.

(1) Lord Palmerston, *Ib.*, v. 157, p. 1182; voir Walrond, *Letters of Ld. Elgin*, p. 79. Relativement aux discussions concernant la publicàtion des « lettres privées et confidentielles » adressées par Sir D. Lange au secrétaire des Affai- Etrangères, voir *Hans. D.*, v. 227, pp. 1426-1436-1500. Quant à l'usage de la correspondance privée entre l'Intérieur et les gouvernements des Indes, particulièrement avec les Etats frontières, voir *Ib.* v. 234, p. 1829.

(2) M. Canning, dans *Parl. D.*, v. 36, p. 187.

soumettre au Parlement une lettre adressée par un monarque étranger à l'un de ses ministres d'Etat, même si copie de ladite lettre a été transmise au Foreign Office par notre Ambassadeur (1).

Il est aussi contraire aux usages de porter devant le Parlement des communications échangées entre Ambassadeurs et agents à l'étranger et le souverain auprès duquel ils sont accrédités. Ces documents sont considérés comme « confidentiels », pour cette raison évidente que leur production « pourrait entraîner de sérieuses conséquences » (2).

Nomination des Ambassadeurs

Le souverain, considéré comme le représentant de son peuple, a seul le droit d'envoyer des ambassadeurs auprès des Etats étrangers et d'en recevoir lui-même (3). Cette prérogative doit être regardée comme absolue ; et ni l'une ni l'autre Chambre du Parlement ne doit intervenir (sauf les cas de corruption manifeste ou d'abus) ; autrement, la responsabilité du ministre d'Etat, qui est justement responsable de l'exercice de cette prérogative serait diminuée, sinon détruite (4).

(1) *Hans. D.*, v. 184, p. 381.
(2) Lord John Russell, *Ib.*, v. 431, p. 702.
(3) Bowyer, *Const. Law*, p. 157, 158.
(4) En arrivant au pouvoir en 1835, Sir Robert Peel choisit Lord Londonderry comme ambassadeur à St-Pétersbourg. Ce choix était impopulaire dans la Chambre des Communes : le 13 mars 1835, une motion fut présentée en vue d'une adresse « pour obtenir copie de la nomination, s'il y en avait une, d'un Ambassadeur à St-Pétersbourg, ainsi que l'indication des émoluments y attachés ». Comme il fut établi que la nomination, quoique en préparation, n'avait pas encore été faite, on ne vota pas sur cette motion. Mais les senti-

Les Chambres du Parlement ne peuvent communiquer directement avec les puissances étrangères.

Il y aurait une grave atteinte portée à cette prérogative et à la courtoisie internationale, si l'une ou l'autre Chambre du Parlement communiquait directement avec un autre Etat ou un prince étranger. Toutes les communications de cette nature doivent être faites officiellement par le gouvernement et par un ministre responsable de la Couronne britannique (1).

ments de la Chambre des Communes pour Lord Londonderry étaient si manifestement hostiles, que Sa Seigneurie, sans en parler à aucun des membres du gouvernement, déclara à la Chambre des Lords qu'elle n'accepterait pas la mission (*Mir. of Parl*) 1835, p. 350). Le duc de Wellington et Lord John Russell protestèrent tous deux contre l'envahissement inconstitutionnel de la Chambre des Communes sur la prérogative royale (*Ib.*, p. 350, 358), et Sir Robert Peel, qui avait annoncé son intention de maintenir le choix qu'il avait fait (*Ib.*, p. 335), déclara plus tard n'être pour rien dans le retrait de Lord Londonderry, et que si l'adresse avait passé, il aurait donné sa démission (*Ib.*, 1834, p. 1849, Peel *Mem.*, v. 2, p. 88).

(1) Deux membres de la Chambre des Communes, MM. Roebuck et Lindsay, au cours du débat sur la reconnaissance de la confédération de l'Amérique du Sud, communiquèrent à l'Assemblée une opinion de l'Empereur des Français sur ce sujet, que Sa Majesté Impériale, déclarèrent-ils les avait autorisés à faire connaître à la Chambre des Communes. Ce procédé leur attira de la part de Lord Palmerston (Premier ministre) des observations très justes : « Le Parlement britannique, dit-il, n'est en relations, ne correspond avec aucun souverain étranger ; elle n'en connaît officiellement aucun. Par conséquent, il n'entre pas dans nos attributions de recevoir des communications de la part du souverain ou du gouvernement d'un Etat étranger, à moins que ces communications ne soient faites par le ministre responsable de la Couronne, à la suite des communications officielles, faites par ordre du gouvernement étranger au

En vertu de ce principe, sont interdites toutes communications formelles entre la Chambre des Lords, les Communes et les autres législatures de l'Empire Britannique ; à moins que ce ne soit par l'intermédiaire des ministres du gouvernement impérial. De même, toute communication officielle entre un gouvernement colonial et un gouvernement étranger est interdite, si ce n'est par le même canal.

Les Chambres ne peuvent communiquer avec d'autres législatures que par l'entremise de l'Exécutif.

3o. — C'est un attribut essentiel de la Couronne de conclure les traités, de former des ligues ou des alliances avec des Etats ou des princes étrangers ; et la loi des nations considère qu'une condition essentielle de la validité du traité est qu'il soit fait par le pouvoir souverain. Alors, en effet, il lie la communauté tout entière. Dans l'Empire Britannique, la Couronne, agissant sur l'avis de ses ministre responsables, est seule investie de ce pouvoir souverain.

Droit du souverain de conclure des traités.

Quels que soient les engagements pris ou les conventions conclues par le roi, aucune autre autorité dans le royaume ne peut légalement les retarder, ou les briser. Toutefois les ministres sont responsables devant le Parlement pour avoir participé à la

gouvernement britannique », Après quelques observations sur ce point, Sa Seigneurie déclara qu'il faudrait bien se rappeler, dans la mesure où cela pouvait résulter d'un exposé fait à la Chambre, que le procédé employé était « entièrement irrégulier et ne devait en aucun cas servir de précédent » (*Hans D.* v. 172, p. 669).

conclusion d'un traité portant atteinte à l'honneur et aux intérêts de la Nation (1).

Un traité est une promesse ou un engagement de faire une certaine chose, contracté par les plus hautes autorités des Etats intéressés. Mais ce n'est qu'une obligation d'honneur et de bonne foi. Aucune sanction n'existe pour sa violation, et il n'y a aucun tribunal, aucune autorité extérieure, qui puisse faire exécuter les obligations d'un traité (2).

Pouvoir du Parlement en matière de traités.

Le pouvoir constitutionnel qui appartient au Parlement, en matière de traités, est limité. La sanction formelle ou la ratification du Parlement n'est pas une condition de leur validité (3). Les droits propres du Parlement, en cette matière, peuvent être définis ainsi qu'il suit :

A. — Le Parlement a le droit de donner ou de refuser son approbation à celles des parties du traité qui ont besoin d'une sanction législative pour avoir force et effet : par exemple, si le traité introduit une modification de la loi criminelle ou municipale, des

(1) Bowyer, *Const. Law*, p. 160 ; 1 Blackstone, c. VII ; Lord Palmerston, *Hans, D.* v, 1747, p. 787 ; Lord Stanley, *Ib.*, v. 187, p. 1916. Voir les débats à la Chambre des Lords quant à l'interprétation de la « garantie collective » dans le traité du Luxembourg, *Hans D.*, v. 188, p. 966.

(2) Lord Derby, *Hans D.*, v. 220 p. 1462 ; Lord Hammond, *Ib.*, p. 1803 ; *Ib.*, Richard, M. P., sur the *Obligation of Treaties in Law Mag.* 4e série, v. 3, p. 91., et une étude sur les Traités de Garantie, *Ib.*, v. 6, p. 215.

(3) *Hans D.*, v. 156, p. 1361 ; *Ib.*, v. 201, p. 174 ; Témoignage de Lord Derby devant la commission de Diplom. Serv, *Com. Papers*, 1870, v. 7, p. 468.

règles sur l'extradition des criminels, des changements dans les tarifs existants ou dans des règlements commerciaux (1).

B. — Chaque Chambre a le droit d'exprimer à la Couronne, au moyen d'une adresse, son sentiment sur un traité, ou partie d'un traité, soumis au Parlement (2).

C. — Il rentre dans le pouvoir de chaque Chambre, si elle désapprouve une convention ou un traité, d'interpeller les ministres de la Couronne qui en sont responsables, de les censurer ou de les mettre en accusation (*impeachment*), suivant le cas (3).

Si un traité pour devenir exécutoire a besoin de l'action législative, il doit être discuté avec la plus entière liberté par le Parlement, spécialement par la Chambre des Communes ; le gouvernement pourra ainsi mettre en pleine lumière les intérêts importants qu'il veut obtenir, en proposant d'apporter des

(1) Voir dans Hertslet, *Treaties*, v. 9, p. 1064, etc ; voir Forsyth, *Const. Law*, p. 369.

(2) *M. Pitt's dictum*, Smith, *Parl. Rememb.*, 1860, p. 33 ; motion de Lord Aberdeen à la Chambre des Lords, le 26 janvier 1832, à l'occasion d'une adresse au roi, à l'effet d'introduire certaines modifications dans le projet de traité avec la Hollande, rendu public à la plus grande gloire de la Grande-Bretagne, et pour répondre aux justes réclamations de la Hollande (*Mir of. Parl.*, 1831-32, p. 310, 2833). La proposition de M. Cochrane, dans la Chambre des Communes, le 13 juillet 1860, relative à un article du traité avec la Chine, concernant la résidence d'un plénipotentiaire britannique à Pékin, et les observations de Lord John Russell, sur ce sujet (*Hans. D.*, v. 159, p. 1886).

(3) M. Gladstone, dans *Hans. D.*, v. 156, p. 1380 ; la proposition de Lord H. Petty, censurant la Convention de Cintra, *Parl. D.*, 21 février 1809. Pour d'autres cas, voir Cox, *Inst. Eng. Gvt.*, p. 599.

modifications dans la politique étrangère de la nation (1). Le Parlement peut refuser d'accéder aux mesures qui lui sont soumises en vue de donner force exécutoire au traité ; mais il n'a le pouvoir de changer, ni de modifier, en aucune façon, le traité lui-même (2).

Jusqu'à ces dernières années, on n'avait pas l'habitude de soumettre au Parlement les traités avant qu'ils eussent été ratifiés par les gouvernements intéressés. Une pratique contraire a prévalu récemment en plusieurs circonstances (3). Néanmoins, la prérogative de la Couronne, en ces circonstances, n'a pas été abandonnée ; c'est toujours le droit discrétionnaire du gouvernement de s'abstenir de communiquer un traité, particulièrement un traité de paix, à l'une et l'autre Chambre du Parlement avant qu'il n'ait été ratifié (4).

Droit du gouvernement de ne pas communiquer les traités.

Les traités internationaux auxquels la Grande-Bre-

(1) *Hans. D.*, v. 156, p. 1256, 1326.

(2) M. Gladstone, *Ib.*, v. 71, p. 548.

(3) *Ib.*, v. 206, p. 1103. En 1685, le gouvernement soumit à la Chambre des Communes un « *Sugar Duties and Drawback Bill* » dont l'objet était « de donner effet à un traité non encore ratifié, et qui, pour ce motif, ne pouvait être présenté à la Chambre dans la forme ordinaire, par ordre de Sa Majesté ; mais de l'avis de la Chambre, comme le traité exigeait l'intervention de la législature, copie en fut présentée par la Trésorerie (*Ib.*, v. 206, p. 1103). En 1870, un traité de neutralité avec la Belgique fut, pour des raisons spéciales, irrégulièrement communiqué aux deux Chambres le jour de leur prorogation, bien que la ratification formelle fût à ce moment incomplète (*Ib.*, v. 203, p. 1759, 1790). La même ligne de conduite fut suivie à l'égard du traité de Washington en 1871 (*Ib.*, 206, p. 1108) et pour le traité commercial français en 1873 (*Ib.*, v. 214, p. 173).

(4) M. Gladstone, *Ib.*, v. 214, p. 470.

tagne n'est pas partie, ne sont pas communiqués au Parlement, alors même que le gouvernement en posséderait des copies (1).

Il est inutile et inopportun de la part de la Chambre des Communes d'intervenir d'une manière quelconque, ou de donner son opinion, sur une prétendue violation d'un traité, ou sur un sujet concernant les relations extérieures de la Grande-Bretagne avec d'autres pays. Il n'en serait autrement que si l'intervention avait lieu à l'instigation du gouvernement exécutif, et en vue de lui donner des pouvoirs ou de lui faire connaître son sentiment ; les matières touchant à nos relations avec les pays étrangers sont en effet du domaine de la prérogative (2).

Mais on peut, au sein du Parlement, poser au gouvernement des questions sur les violations que l'on prétend avoir été faites aux traités par des puissances étrangères, pour attirer son attention sur ce point (3).

Traités encore pendants.

De plus, « il n'est ni régulier de poser des questions, ni opportun de répondre à des demandes, relativement à des traités encore en suspens » (4). L'initiative de la politique

(1) *Mir. of. Parl.*, 1834, p. 2858.

(2) Lord John Russell, *Hans.. D.*, v. 90, p. 890, 891. Voir la discussion à la Chambre des Communes le 28 juin 1861, sur une résolution de principe proposée touchant le « Garibaldi fund », pour la libération de l'Italie, et sur une motion présentée à la Chambre, le 28 avril 1864, pour déclarer que certaines instructions données à un gouverneur colonial, sur l'observation de la neutralité dans la guerre civile américaine, « étaient contraires aux principes du droit international ».

(3) Voir *Hans D.*, v. 157, pp. 749, 757 ; v. 158. p. 1109, 1120,

(4) *Mir of. Parl.*, 1841, p. 1032.

étrangère et la conduite des négociations avec les autres puissances appartiennent exclusivement au gouvernement exécutif, qui est responsable de leur cours et de leur résultat. Le Parlement n'a pas à intervenir en ces matières, soit par ses avis, soit par ses votes, car, évidemment, il n'a qu'une connaissance imparfaite de ces questions (1). Tant que le Parlement est satisfait des principes généraux d'après lesquels les négociations sont conduites, et tant qu'il approuve la politique générale du gouvernement, il doit s'abstenir de toute intervention dans les négociations pendantes (2).

Après la conclusion de négociations importantes avec les représentants d'un ou de plusieurs Etats étrangers, le gouvernement en communique d'habitude le résultat au Parlement, et indique la ligne de

(1) Garantie britannique dans l'affaire du Luxembourg, *Hans. D.*, v. 187, p. 259; Traité de Tien-tsin, *Ib.*, v. 191, p. 1147. M. Bagehot, dans son *Eng. const.* éd., 1872, montre l'utilité du contrôle parlementaire sur la confection des traités, en demandant qu'ils soient placés sur le bureau des deux Chambres quelques jours avant de devenir définitifs (pp. XIV. XIIX. Voir sur ce point M. Gladstone, *Hans. D.*, v. 210, p. 325.

(2) Voir les discours de M. Disraeli et de Lord Palmerston, dans *Hans. D.*, v. 175, p. 1279, 1286; Lords Derby et Russell, *Ib.*, p. 1924, 1928. Les documents relatifs aux négociations en cours avec les puissances étrangères sont communiqués au Parlement au gré de la couronne, et dans la mesure où ils peuvent être produit sans préjudicier à l'intérêt général. (Voir *Mir. of. Parl.*, 1830, pp. 671 : 1840, pp. 2047, 2049 ; 1841, p. 1057 ; *Hans. D.*, v. 187, p. 1492). Les communications confidentielles, faites par les puissances étrangères, ne sont jamais portées devant le Parlement, sans que les Etats intéressés n'en aient été prévenus au préalable. (Disraeli, *Ib.* v. 230, p. 885).

conduite qu'il compte suivre (1). Si l'une des Chambres est d'avis que le gouvernement a manqué, en quoi que ce soit, à son devoir, il lui est loisible de faire telle démarche qu'elle jugera convenable pour faire connaître à la Couronne ses idées sur ce point (2).

Le résultat des négociations est communiqué au Parlement.

Si, en effet, l'initiative de la politique étrangère rentre dans la prérogative de la Couronne, exercée sous la responsabilité des ministres constitutionnels, néanmoins il est du devoir du Parlement, quand le résultat des négociations conduites par le ministre lui a été communiqué, de critiquer, d'appuyer ou de condamner cette politique, selon que les intérêts de la nation lui semblent l'exiger (3).

La question de savoir si la Couronne a le pouvoir en vertu de sa prérogative, de céder une partie du territoire britannique à un Etat étranger, sauf par un traité de paix, ou d'abdiquer sa souveraineté sur une portion quelconque de son royaume, sans l'assentiment du Parlement, a souvent été discutée et reste encore douteuse (4).

La couronne peut-elle céder un territoire sans l'assentiment du Parlement ?

(1) M. Gladstone, *Hans. D.*, v. 199, p. 325.
(2) Lord Russell, *Ib.*, v. 176, p. 323.
(3) M. Disraeli, *Hans. D.*, p. 749.
(4) Voir un résumé d'opinions sur ce sujet dans Forsyth, *Const. Law*, p. 182-186, et le débat devant la Chambre des Communes en 1854, par rapport au texte d'une proclamation royale abandonnant la souveraineté de la couronne sur le territoire de la rivière Orange (*Hans.D.*, v. 133, p. 53-87. Amos, *Fifty Years Eng. Const.*, p. 413) ; observations dans les deux Chambres à propos du transfert de l'établissement de la Gambie à la France, *Hans. D.*, v. 201, p.

Lorsqu'il s'agit pour la Couronne de céder à une nation étrangère une partie de son territoire, la question était censée avoir été résolue affirmativement, de par l'autorité du Lord Chancelier Thurlow ; mais Lord Campbell contesta la justesse de la solution donnée par son prédécesseur (1). La difficulté se posa de nouveau en 1863, lors de la cession des Iles Ioniennes à la Grèce : elle fut résolue par Lord Grey, en faveur de la Couronne (2). Lord Palmerston et Sir R. Palmer (Sollicitor général) furent du même avis, mais avec une réserve pour les territoires nouvellement découverts et colonisés par des sujets britanniques, quand les lois d'Angleterre y sont entrées en vigueur. On soutenait, que dans ce cas, la cession ne pouvait s'opérer sans le consentement du Parlement. De même, Sir Roundell Palmer estimait que, au cas de pays conquis ou cédés, le consentement du Parlement était indispensable pour leur cession, si le Parlement avait (3) légiféré à leur égard. Cette opinion fut examinée par le Conseil Privé, en 1876 (4), sans toutefois recevoir de solution certaine.

Le consentement du Parlement

Le consentement du Parlement n'est pas nécessaire pour l'acquisition faite par la Couronne à des puissances étrangères de nouveaux ter-

1843 ; v. 203, p. 339, 351 ; v. 206, p. 153 ; v. 226 p. 444, v. 227, p.374 ; v. 228, p. 264.

(1) Campbell, *Chanc.*, v. 5, p. 555, 556, *n.*, Smith, *Parl. Rememb*, 1863, p. 13141.

(2) *Hans. D.*, v. 169, p.57,

(3) *Hans. D.*, v. 169, p. 230,1807 ; voir *Ib.*, v. 174, p. 378.

(4) Damodhar Gordhan, *v.* Deoram Kangi ; 1 L. R. *App. Cases*, p. 332 ; *Law. Rev.*, v. 4, 4ᵉsér., p. 277.

n'est pas nécessaire pour l'acquisition de territoires.

ritoires, à condition que l'acquisition ne se réalise pas par une vente (1).

4°. — La Couronne, agissant par l'intermédiaire du secrétaire d'Etat pour les Affaires Etrangères, est parfois appelée à donner son avis sur la conduite des affaires intérieures ou privées d'autres puissances. Les intérêts des sujets britanniques résidant à l'étranger ou engagés dans des transactions commerciales avec des citoyens étrangers, peuvent nécessiter l'intervention de la Couronne en leur faveur ; de même, l'adoption d'une certaine ligne politique par un Etat étranger à l'égard de ses propres sujets ou envers un Etat voisin, peut être considérée par le gouvernement britannique comme contraire aux principes reconnus de l'humanité ou du droit naturel, ou encore comme susceptible de troubler la paix des nations. Dans ces circonstances, les usages internationaux autorisent la Couronne à offrir amicalement ses avis ou ses remontrances à un gouvernement étranger (2). Toutefois, il est nécessaire d'apporter dans ces actes d'intervention une extrême prudence, sans quoi ils perdraient une

Intervention dans les affaires intérieures des nations étrangères.

Intervention dans les affaires extérieures.

(1) Dutch guinea, *Hans. D.*, v. 205, p. 657 ; v. 241, p. 287 ; Diamond Fields in S. Africa, *Ib.*, v. 207, p. 1631 ; acquisition de Fidji. *Ib*, v. 226, p. 571; voir Amos, *Fifty years of Eng. Const.*, p. 403.

(2) Voir plusieurs exemples, cités par Lord Palmerston, dans lesquels le gouvernement britannique « est intervenu avec succès dans les affaires d'autres pays et à l'avantage des pays intéressés. » (*Hans. D.* v. 175, p. 532; *Ib.*, v. 235, p. 402.)

partie de leur efficacité et risqueraient même d'irriter, au lieu de concilier (1) ; et le résultat serait d'affaiblir la force morale de la Couronne dans ses relations étrangères ou de nécessiter un recours aux armes.

Quand le Parlement peut-il intervenir dans les affaires des puissances étrangères ?

Il est évident que si l'on fait appel à des interventions diplomatiques, celles-ci ne peuvent avoir lieu que par les intermédiaires officiels reconnus des communications internationales. Une intervention directe de l'une ou l'autre Chambre du Parlement dans les affaires intérieures ou municipales d'un pays étranger, serait absolument irrégulière et inconstitutionnelle (2). Si, cependant, en vertu des traités internationaux en vigueur, ou pour toute autre raison, le gouvernement avait un motif précis et formel d'intervenir dans les affaires intérieures d'un pays étranger, il serait parfaitement régulier, pour l'une et l'autre Chambre, de demander, par une adresse, à la Couronne d'exercer son droit, ou même, de nommer une commission avec la mission de faire une enquête sur les affaires soumises à la juridiction de pays étrangers, mais dans

(1) Lord Palmerston, alors qu'il était Secrétaire pour les Affaires étrangères, commettait fréquemment des fautes envers les gouvernements étrangers et même envers son propre gouvernement. Ainsi, en 1848, une dépêche irritante et irréfléchie mécontenta vivement le gouvernement espagnol, et donna lieu à de vifs débats dans les deux Chambres du Parlement (*Martin, Pr. Consort*, v. 2, p. 65 ; voir *Ib.*, p. 278, 301).

(2) Voir les remarques de Lord Stanley sur la proposition faite d'enregistrer l'opinion de la Chambre des Communes sur le meurtre de l'empereur du Mexique, Maximilien, et de ses généraux. *Hans. D.*, v. 188, p. 1393, 1709.

lesquelles des sujets britanniques ont un intérêt direct (1).

Toutefois, de tels procédés ne doivent être employés qu'avec discrétion, et il faudrait bien se garder de persévérer dans cette voie, s'il y était fait opposition par les conseillers responsables de la Couronne (2).

(1) Ainsi en 1875, la Chambre des Communes nomma une commission spéciale (select committee) pour rechercher dans quelles conditions des prêts d'argent avaient été consentis par des sujets britanniques à des Etats étrangers, et les motifs pour lesquels le principal et les intérêts desdits prêts n'avaient pas été remboursés. Cette commission fit son rapport le 29 juillet (*Com. Pap.* 1875, v. 11, p. 1).

(2) Lord Palmerston, sur l'adresse proposée en vue de reconnaître la confédération de l'Amérique du Sud (*Hans D.*, v. 172, p. 556, 668. Dans les années 1794 et 1796 (Voir *Parl. D.*, motions du général Fitzpatrick des 17 mars 1794 et 16 décembre 1796), on proposa à la Chambre des Communes de voter une adresse à la couronne, en vue d'intervenir auprès du gouvernement prussien pour obtenir la libération du général Lafayette et d'autres français faits prisonniers pendant la guerre avec la France et renfermés dans des prisons prussiennes. M. Pitt resista victorieusement à cette proposition, en se tenant sur le terrain constitutionnel. « Aucun exemple dit-il, d'une intervention semblable à celle que l'on propose maintenant, ne s'est présenté jusqu'ici ; une telle intervention ne saurait être tentée sans établir un principe de la plus injustifiable tendance, principe incompatible avec la politique intérieure et le droit d'indépendance des Etats étrangers ». « Il serait peu convenable pour cette Chambre de participer à une affaire, qui, à aucun degré, n'est de son ressort, et pour la solution de laquelle sa décision ne saurait avoir aucune influence » (*Parl. Hist.*, v. 32, p. 1362).

En une occasion analogue, en 1836, la motion fut faite, dans la Chambre des Communes, de voter une adresse à Sa Majesté pour la prier d'user de son influence auprès de son allié, le roi des Français, pour la mise en liberté du Prince

Mais il existe une différence manifeste entre une intervention non autorisée dans les affaires intérieures d'un pays étranger et une intervention ayant un objet déterminé, en vertu d'un traité déterminé (1).

de Polignac et autres prisonniers d'Etat. Ces anciens ministres d'Etat de Charles X étaient alors renfermés dans la forteresse de Ham pour avoir tenté de faire une révolution en France, révolution qui avait été faite ensuite par d'autres, en juillet 1830, et dont le résultat avait été de placer sur le trône le roi Louis-Philippe. Le Secrétaire pour les Affaires Etrangères (Lord Palmerston), malgré ses sympathies personnelles pour la mesure proposée par l'auteur de la motion, déclara que la Chambre « ne pouvait faire une démarche aussi impolitique et aussi dangereuse, que celle qui consistait à demander au souverain d'Angleterre, par une adresse, d'intervenir dans des affaires touchant la politique intérieure d'un autre pays » (*Mir. of Parl.*, 1836, p. 1611. Voir *Life of T. S. Duncombe*, M. P. v. 1, p. 237-244).

En 1839, un membre proposa une adresse en vue d'obtenir communication de la correspondance échangée entre le Foreign Office et le Ministre britannique à Stockholm relativement à l'érection de Flito en Gossland, en port libre, pour le plus grand avantage des intérêts britanniques. Lord Palmerston s'opposa à la motion ; ni « cette Chambre, ni le gouvernement anglais, déclara-t-il, n'a qualité pour se mêler des affaires intérieures du gouvernement de Suède ; or, c'est ce qui arriverait, si cette motion triomphait ». Elle fut donc repoussée (*Mir. of Parl.*, 1839, p. 786-792 ; voir aussi *Ib.*, p. 2762). En 1861, une motion pour obtenir communication des dépêches de notre ambassadeur à Vienne, dans lesquelles était exposée la constitution qui venait d'être octroyée par l'Empereur d'Autriche à ses sujets, fut retirée, sur la déclaration du Secrétaire pour les Affaires étrangères (Lord John Russell) que « bien que ce ne fût pas un secret » il n'était pas désirable de produire des documents « qui touchent si intimement aux affaires intérieures de l'Autriche » (*Hans, D.*, v. 162, p. 1870).

(1) Lord Derby, *Ib.*, v. 234, p. 1823. Reconnaissant cette distinction, le gouvernement acquiesça aux motions présentées dans la Chambre des Communes, en 1832 et en

Le gouvernement britannique a, de même, le droit d'intervenir et de demander réparation à un gouvernement étranger, quand il existe des raisons de croire qu'un sujet britannique a souffert un dommage pour lequel ce gouvernement est responsable, et lorsqu'il n'en a pas accordé la réparation. En ce cas, les documents doivent être soumis au Parlement ; et, s'il apparaissait qu'on eût un juste sujet de plainte contre le Foreign Office, ce

Protection des sujets britanniques.

1832, pour demander copie des manifestes et des ukases promulgués par le gouvernement russe sur l'administration du royaume de Pologne : l'Angleterre, en effet, avait pris part, en 1815, au traité réglant la condition de la Pologne, et des actes subséquents du gouvernement russe vis-à-vis des Polonais avaient eu lieu en contravention, disait-on, avec les clauses de ce traité (Sir R. Peel, dans *Hans. D.*, v. 64, p. 823-825). — En 1841, un membre proposa de décider que, dans l'opinon de la Chambre des Communes, certains péages, connus sous le nom de droits du Sund, levés par le roi de Danemark sur la marine anglaise (et autres),étaient illicites et devaient être revisés. Le secrétaire pour les Affaires Etrangères admit le fait et déclara que l'abus existait depuis longtemps; il ajouta que des négociations avaient été entamées pour l'abolition des péages, et qu'en conséquence la Chambre n'avait pas à intervenir. Sir R. Peel, qui était à ce moment dans l'opposition,conclut à l'inopportunité d'une intervention de la Chambre dans les négociations extérieures ; mais il déclara que, si la couronne était incapable d'ob'enir cette réforme, il serait bon et avantageux que la Chambre intervînt pour prêter à la couronne son appui par l'expression modérée de son opinion,— ceci devant avoir, indubitablement, un grand poids sur le gouvernement danois. D'un avis unanime, la motion fut écartée par la question préalable, pour être renouvelée dans l'avenir, si la chose devenait nécessaire (*Mir. of Parl.*,1841,p.790-793). La Chambre fut informée plus tard, en réponse à cette question, du progrès satisfaisant des négociations (*Ib.*, p. 2364).

dernier serait passible, vis-à-vis du Parlement, de critique et de censure (1). Mais le gouvernement a refusé nettement d'admettre, dans la catégorie des questions internationales, les plaintes formées par les sujets britanniques contre les Etats étrangers, lorsqu'il s'agit d'affaires financières privées, et même d'intervenir, sinon officieusement, entre les porteurs de titres et les Etats qui leur causent un dommage (2).

Sans perdre de vue les limites constitutionnelles qui restreignent nécessairement l'intervention active du Parlement dans les affaires des nations étrangères, il y a néanmoins, une fonction importante que remplit la législature britannique, en tant que principal représentant d'une opinion publique éclairée. Ceci demande une remarque spéciale.

Opinions exprimées dans le Parlement sur les affaires étrangères.

Il arrive que certains événements se produisent à l'étranger, sur lesquels, dans l'intérêt de l'humanité ou de la paix et du bon gouvernement de toutes les nations, il est désirable que les hommes d'Etat anglais aient l'occasion d'exprimer leurs sentiments, dans le Parlement.

Ils le font, soit pour exprimer simplement, avec l'autorité attachée à leur caractère personnel et à

(1) Affaires de Grèce, *Hans. D.*, v. 111, p. 1293 ; *Ib.*, v. 121, pp. 228,329, 478. 639-739 : cas du *Tornado*, *Ib.*v, 200,p. 2109 ; meurtre de sujets britanniques par des brigands grecs, *Ib.*, v. 201, pp. 1123, 1162 ; v. 203, pp. 5, 1412.

(2) Foreign Sec., dépêches du 26 avril 1871, citées dans *Hans. D.*, v. 225, p. 201 ; voir les observations échangées, dans la Chambre des Communes, les 21 juillet et 14 août 1876, relativement à la garantie de l'emprunt turc de 1854 ; voir *Hans. D.*, v. 235, p. 1322.

leur haute position officielle, le sentiment général du pays, soit pour influencer l'opinion publique elle-même, en fournissant des explications intelligentes et autorisées sur des matières qu'ils peuvent plus facilement que tous autres faire comprendre au pays. Dans ce cas, il est d'usage que quelques membres appellent l'attention de la Chambre et du gouvernement, soit sous forme de question, soit par la demande de communication de documents (1), soit, s'il y a lieu, au moyen d'une motion de résolution exprimant le sentiment de la Chambre sur la conduite de la couronne britannique dans la circonstance présente.

Affaires étrangères.

Des résultats importants et avantageux peuvent, sans doute, résulter de l'usage modéré de cette pratique ; toutefois elle peut donner lieu à de grands abus. Les discussions sur des sujets qui sortent de la compétence du Parlement ne devraient être provoquées qu'en des circonstances graves et opportunes : quand, par exemple, par l'effet de traités existants, les intérêts de l'Angleterre peuvent être affectés par les événements qui

(1) Voir les observations de Sir R. Peel et Lord J. Russell sur l'intolérance religieuse en Espagne, *Hans. D.* v. 161, pp. 2054, 2072 ; discussion sur les affaires de Danemark et Holstein, à la Chambre des Lords, le 18 mars 1861 ; sur le Pape et le royaume d'Italie, à la Chambre des Lords, le 19 juillet 1861 ; débats sur les affaires de la Pologne, à la Chambre des Lords, le 19 juillet 1861, et à la Chambre des Communes, le 27 février 1863. Et les débats à la Chambre des Communes sur l'état de la Turquie, le 18 juin 1875 ; en 1877, sur la question d'Orient, et particulièrement sur les résolutions proposées par M. Gladstone, *Hans. D.* v. 234, pp. 101, 955.

se produisent, en d'autres pays (1) ; ou bien encore, s'il y a des motifs raisonnables de penser que les observations faites par les hommes d'Etat et les hommes politiques de la législature britannique auraient une influence heureuse sur les destinées du pays dont s'agit (2). Mais au contraire, lorsque les ministres de la Couronne déconseillent ou désapprouvent l'intervention du Parlement dans les affaires intérieures des autres pays, il vaut mieux déférer à leurs désirs et s'abstenir d'appréciations qui pourraient être nuisibles à la cause que l'on veut défendre, et qui, peut-être même, préjudicieraient aux intérêts de la nation britannique (3).

Conclusion.

Nous venons de passer en revue quelques-unes des prérogatives de la Couronne ; nous avons essayé de montrer, par des exemples et avec le secours d'autorités considérables dans l'interprétation des questions constitutionnelles, les attributions particulières du Parlement dans ses rapports avec la Couronne. Nous avons montré que l'exercice de ces prérogatives a été confié, par la coutume constitutionnelle, aux ministres responsables de la Couronne, pour qu'il en fût fait usage au nom et en faveur du roi dans l'intérêt de l'Etat, mais toujours sous réserve de l'approbation royale, de l'assentiment et du contrôle général du Parlement. Ce

(1) *Hans. D.*, v. 169 p. 884 ; voir le débat à la Chambre des Communes (sur une motion formelle), *Hans. D.* v. 190, p. 1983, sur les lois d'émigration.

(2) Sir F. Goldsmid et Lord Palmerston, *Ib.* v. 167, p. 1171, 1195.

(3) *Hans. D.*, v. 195, p. 362.

dernier, nous l'avons vu, est lui-même l'un des conseils de la Couronne ; mais c'est un conseil de délibération et d'avis, non un conseil d'administration.

Une assemblée parlementaire, en effet, est essentiellement incapable d'entrer dans les détails de l'administration ; et toute tentative qu'elle pourrait faire d'assumer ces fonctions, (sous le prétexte spécieux de réformer des abus ou de corriger des influences mauvaises), ne conduirait qu'à de plus grands malheurs ; elle aurait pour résultat inévitable l'avènement d'une démocratie tyrannique et irresponsable.

« Au lieu de gouverner, fonction pour laquelle, dit Mill (1), une assemblée est absolument inapte, elle doit surveiller et contrôler le gouvernement, jeter la lumière de la publicité sur ses actes, le forcer à exposer en entier et à justifier tout ce qui peut paraître obscur, censurer ce qui mérite condamnation et, si les hommes qui composent le gouvernement abusent de leur mandat ou le remplissent d'une manière contraire au sentiment réfléchi de la nation, les chasser du pouvoir » — ou plutôt les contraindre à se retirer, en exprimant sans équivoque la volonté du Parlement.

Au lieu d'essayer de trancher les questions d'administration par ses propres votes, le devoir d'une assemblée représentative est « de veiller à ce que les personnes, qui ont qualité pour décider, soient à la hauteur de leur tâche », de voir si ces hommes sont choisis honnêtement et intelligemment, et si l'enquête est favora-

(1) Mill, *Rep. Govt.*, p. 104.

ble, l'assemblée doit les laisser agir à leur guise, sauf à intervenir dans de justes limites, en les conseillant et en les critiquant, et à accorder ou à refuser à leurs actes le sceau final de l'assentiment de la nation (1).

(1) Mill, *Rep. Govt.* p. 94, 106. Voir le chapitre entier « Des fonctions qui appartiennent aux corps représentatifs ».

CHAPITRE III

PRÉROGATIVE DE LA COURONNE ET PRIVILÈGE DU PARLEMENT (suite).

I

Le Souverain, chef de l'Église et de l'Etat.

En traitant des autres prérogatives de la Couronne qui seront examinées dans ce chapitre et les suivants, il sera bon de les classer sous des rubriques distinctes. — Dans la première il sera parlé de la Couronne considérée comme chef de l'Etat et de l'Église; dans la seconde, nous décrirons quelques autres attributs appartenant au roi : la Couronne en sa qualité de source de la justice, des grâces et des honneurs.

Situation légale de l'Église établie.

1°. — La Couronne est le chef légal de l'Église établie dans le royaume d'Angleterre ; elle est l'interprète du sens à donner aux Trente neuf articles, à la Liturgie et aux autres formulaires reconnus de l'Eglise ; elle est le dépositaire de la suprême juridiction d'appel pour

toutes les causes et matières ecclésiastiques (1). L'autorité d'appel, qui, avant la Réforme, était exercée par le Pape sur les membres de l'Église établie, est maintenant, en vertu de la loi écrite, dévolue à la Couronne d'Angleterre. Chaque cour, ecclésiastique ou civile, qui siège en Angleterre, doit siéger au nom et sous l'autorité du souverain (2).

Les royaumes d'Angleterre et de Galles sont divisés en trente deux diocèses, y compris celui de Sodor et Man (3) ; leurs limites respectives ont été définies par *Acts* du Parlement (4). En vertu des lois du royaume, personne ne peut être consacré aux fonctions épiscopales, dans l'Eglise établie d'Angleterre, sans que licence ait été donnée par la Couronne au doyen et au chapitre d'élire à ce poste la personne désignée dans la lettre missive qui accompagne l'autorisation. Un mandat royal, sous le grand sceau, est aussi nécessaire pour la con-

Eglise établie.

(1) Déclaration royale placée en tête des Trente neuf articles.

(2) 25 Henry VIII, c. 19 ; I Eliz. c. I ; 16 Car. I. c. II ; 13 Car. II c. 12. Voir les débats de la Chambre des Lords, *Hans. D.*, v. 111, p. 598, sur le Bill de l'Evêque de Londres et les Appels au Conseil privé formés par les Cours ecclésiastiques ; le discours du Lord Chancelier, dans *Hans. D.*, v. 168, p. 226 ; le discours de l'Evêque d'Oxford, *Ib.*, v. 184, p. 518, Lord Chanc. Cairns et Lord Westbury, sur la suprématie de la couronne, *Ib.*, v. 193, pp. 1227-1233 ; Montagu Burrows, *Parliament and the Church of England*, 1875.

(3) Le diocèse de Sodor et Man se trouve dans la province d'York ; il n'est pas compris dans le royaume d'Angleterre et de Galles (*Walpole*).

(4) 6 et 7 Will. IV. c. 77 ; 38 et 39 Vict., c. 34, 41 et 42 Vict. c. 68.

firmation et la consécration de l'évêque proposé. Et, si le doyen et le chapitre diffèrent ou remettent l'élection au delà du douzième jour à compter de la réception de la licence, la Couronne peut lancer des lettres patentes conférant les fonctions épiscopales à la personne choisie par elle-même. La confirmation de l'élection d'un évêque par l'archevêque est de pure forme (1).

La Couronne n'a pas le pouvoir, par sa simple prérogative, de créer de nouveaux diocèses, en quelque partie que ce soit du royaume. En pareil cas, elle doit avoir recours à l'autorité suprême du Parlement. La Couronne, en sa qualité de chef légal de l'Eglise, peut ordonner la consécration d'un évêque à un siège existant ; mais elle n'a pas le droit de créer une nouvelle communauté ecclésiastique, dont l'existence et l'autorité devraient être reconnues par le pays. C'est ainsi que, lorsque quatre nouveaux évêchés furent constitués par Henri VIII, le concours du Parlement fut demandé pour donner effet à cette création (2). En 1836, lorsque les évêchés de Manchester et de Ripon furent créés, et,en 1875, lorsque l'évêché de St-Albans fut établi, et que la juridiction ecclésiastique fut con-

(1) 25 Henry VIII, c. 20 § 14. Voir le cas de l'évêque Hampden. *Q. B. Rep.* N. S., v. 11, p. 483 ; Arnould, *Life of Ch. Justine Denman*, v. 2, p. 237. Voir J, W. Léa, *The Bishop's Oath of Homage*, Rivingtons, 1875. Voir Com. Debates sur le Congé d'élire Bill en 1877.

(2) 31 Henry VIII, c. 9. Cet *Act* ne se trouve pas dans l'édition ordinaire des *statutes* ; mais il est cité dans le jugement du Conseil privé sur l'affaire de l'évêque Colenso.

férée aux évêques, ce fut par un *Act* du Parlement (1). De même, les évêques suffragants sont nommés en vertu d'une autorité dérivée du Parlement ; et, bien que l'archevêque ou l'évêque qui doit assister le suffragant ait le droit de présenter deux candidats à cet office, la Couronne n'est pas obligée de choisir l'un des deux. Le gouvernement peut toujours faire une enquête sur les personnes qui lui sont proposées comme suffragants, avant de consentir à s'occuper de la question (2).

Convocations.

Tous les synodes ecclésiastiques ou « *convocations* » (3) de l'Eglise doivent être réunis, prorogés, dissous, limités et réglementés par la reine. Aucune *convocation* d'évêques ou du clergé de l'Eglise d'Angleterre ne peut être tenue sans l'autorisation expresse et sans l'ordre de la Couronne. Cette autorisation a généralement été donnée lors de la réunion de chaque session du Parlement ; et il est admis aujourd'hui que les *convocations* ou les synodes provinciaux des deux provinces d'York et de Canterbury (qui sont les anciens conseils ecclésiastiques des archevêques) doivent de droit être assemblés en même temps que le Parlement.

C'est par des ordres écrits envoyés à chacun des archevêques, que la Couronne exerce le droit de réunir et de proroger une *Convocation* (4). Mais, d'après

(1) 6 et 7 Wiliam IV. c. 77 ; 38 et 39 Vict., c. 34 [La même ligne de conduite a été suivie à l'égard des évêchés établis depuis 1875. — *Walpole*].

(2) 26. Henry VIII, c. 14 ; M. Gladstone, *Hans D.*, v. 200, p. 987.

(3) La *Convocation* est une assemblée ecclésiastique. — Note des traducteurs.

(4) Trevor *on Convocations*, p. 126, 155.

l' « Act of Submission » voté en 1532, le clergé a renoncé au droit d'établir de nouveaux canons, de nouveaux règlements ou des ordonnances, « à moins d'obtenir l'assentiment formel du roi et une licence pour faire promulguer et exécuter les dits (1) ». On a soutenu, il est vrai, que les évêques de l'Eglise d'Angleterre, avaient pleine liberté pour réunir les synodes ordinaires diocésains, en vue de délibérer sur des questions de foi et de pratique, mais non en vue de créer de nouveaux canons, etc... sans une autorisation préalable de la Couronne (2). Mais c'est une question douteuse (3) ; en tout cas, « il est certain que les synodes diocésains, qu'ils soient légaux ou non, ne sont pas tenus en Angleterre depuis plus de deux cents ans sans une autorisation de la Couronne (4) ».

Synodes diocésains.

Tout au moins, en ce qui concerne les *convocations*, l'exercice de leurs attributions est soumis à l'autorité et au contrôle du souverain. En vertu du writ de convocation de la reine, l'assemblée a le pouvoir de délibérer sur les affaires affectant les intérêts de la religion et de l'Eglise.

C'est un fait bien connu que, depuis le temps de George I[er] (1717) jusqu'à une époque très récente, la Couronne avait l'habitude régulière d'intervenir et

(1) 25 Henry VIII, c. 19. Voir *Hans D.*, v. 179, p. 1269 ; v. 180. p. 1160.
(2) Joyce's *Sacred Synods*, p. 40 ; Pro. Congrès de l'Eglise : York 1866.
(3) Voir arguments dans Moore *P. C. C.*, N. S., v. 1, p. 434 ; Bishop of Melbourne Memorial, *Com. Pap.* 1856, v. 44, p. 142.
(4) Moore, *P. C. C.*, N. S. v. 1, p. 464.

d'arrêter par une prorogation les délibérations de l'assemblée immédiatement après sa réunion. Mais dans ces dernières années, une ligne de conduite différente a prévalu, et il a paru convenable de donner à l'Église, assemblée en *convocation*, l'occasion de discuter librement toutes les questions ecclésiastiques. Si la Couronne désire que certains sujets, soient discutés en assemblée, « une lettre d'affaires » (a letter of business) est envoyée, appelant l'attention de l'assemblée sur tel sujet spécifié.

Mais un autre document, « une licence royale » est exigée par l' « Act of Submission » pour habiliter l'assemblée à établir un nouveau canon, ou, suivant l'expression consacrée, à mettre en vigueur une ordonnance ou un canon existant ; en d'autres termes, pour l'autoriser à rendre un jugement, à exprimer une opinion ou à formuler une sentence sur la question qui a été débattue (1). Aucune ordonnance ni

(1) A la réunion tenue par les *convocations* de Canterbury et d'York en février 1872, conformément au writ de la reine, des lettres royales d'affaires, et une licence royale furent lancées séparément à l'effet de les autoriser à examiner et à faire un rapport sur les matières contenues dans le Quatrième Rapport de la commission des Rites ; les Assemblées firent un rapport (*Com. Pap.* 1872, v. 46, p. 39). Plus tard un Bill fut passé par le Parlement à l'effet de mettre en vigueur certains points recommandés par les commissaires du Rite ; mais, à la Chambre des Communes, le préambule fut corrigé ; on effaça les mots qui laissaient entendre que la loi existante était modifiée « en conséquence d'un rapport fait par la *convocation* ». Il est indéniable, en effet, que le Parlement a compétence pour légiférer en matière ecclésiastique sans l'assentiment de la convocation (*Hans. D.*, v. 211, p. 889-897, 1088).

sentence rendue par la *convocation* n'a de valeur légale avant d'avoir reçu la sanction de la Couronne ; et, si on essayait de la mettre en vigueur sans cette sanction, les parties intéressées encourraient les peines d'un *præmunire* (1).

Eglise d'Angleterre dans les colonies.

2°. — Le principe du droit constitutionnel, qui exige que la prérogative de la Couronne, en matière ecclésiastique, soit exercée dans les limites fixées par le Parlement, s'applique avec une égale force à l'établissement des sièges épiscopaux dans les colonies du Royaume-Uni. Cependant, l'Eglise d'Angleterre ne peut être considérée comme Eglise établie dans aucune des colonies britanniques.

Dans les colonies de la Couronne, c'est-à-dire dans les colonies acquises par conquête ou par cession, et qui ne possèdent pas d'institutions législatives propres — le pouvoir législatif étant exercé par la Couronne, au moyen d'ordonnances en conseil (orders in council) — les évêchés peuvent être constitués et une mesure de juridiction ecclésiastique peut être prise par la seule autorité royale. C'est ce qui a été fait dans les colonies de la Couronne de Ceylan, Sierra Leone, Sainte-Hélène, Maurice et aussi à Gibraltar. Dans tous ces territoires il a été établi des sièges épiscopaux, qui ont une connexion légale avec l'Eglise de la mère patrie.

Eglise coloniale.

(1) *Hans. D.*, v. 204, p. 1969 ; Lord Chancelier Westbury, *Ib.*, v. 176, p. 1544 ; Att. Gen. (Sir R. Palmer), *Ib.*, v. 180, p. 660.

Mais, même dans le cas de colonies de la Couronne, on doit remarquer que, depuis l'abrogation de l'Act 1 Eliz. c. I (1), qui permettait au souverain de nommer les personnes chargées d'accomplir tous actes de juridiction ecclésiastique en tous pays appartenant à la Couronne d'Angleterre, le souverain, à lui seul, n'a pas le pouvoir de créer des tribunaux ecclésiastiques nouveaux ou supplémentaires ayant juridiction coercitive dans le royaume (2). « C'est un principe constitutionnel bien établi ou une règle de droit, que, si elle a la faculté, en vertu de sa prérogative, d'établir des cours pour juger selon le *common law*, toutefois la Couronne ne peut créer un tribunal nouveau pour appliquer un autre droit ; et il est expliqué par Lord Coke, dans le quatrième *Institute*, que l'établissement d'une nouvelle cour, avec une juridiction nouvelle, ne peut se faire sans un *Act* du Parlement (3) ».

Il est défendu à l'Eglise d'Angleterre de faire, dans une colonie de la Couronne, des règlements contraires au droit ecclésiastique de l'Eglise dans la mère patrie (4). En outre, le pouvoir royal, dans ces colonies, doit être exercé dans les limites prescrites par le droit

(1) Par l'Act 16, Car. I. c. II ; voir 13 Car. II. c. 12.

(2) Jugement du P. Coun. *in re, the Bishop* (Colenso) de Natal, Moore, *P. C. C.*, N. S., v. 3, p. 115 ; *Ib.*, v. I, p. 436. Arguments dans le cas de Long *v.* l'évêque de Capetown. Voir un résumé de tous les cas et opinions en matière de droit ecclésiastique applicable aux colonies, dans Forsyth, *Const. Law*, pp. 55-63.

(3) Jugement du P. Coun, dans la cause de l'évêque Colenso.

(4) Cas du diocèse de Colombo, *Com. Pap.* 1866, v. 49, p. 228.

constitutionnel. Malgré l'opinion exprimée par des autorités éminentes (1), que la situation des sièges épiscopaux dans les colonies de la Couronne, n'est pas touchée par le jugement rendu par le Conseil Privé dans le cas de l'évêque Colenso, on peut affirmer que le pouvoir de la Couronne, dans ces colonies, consiste uniquement, d'après cette décision, à promulguer les lettres patentes (2).

Ces dernières, en droit, suffisent pour établir les relations personnelles entre l'évêque et son clergé, en tant qu'ecclésiastiques ; et les pouvoirs qu'elles confèrent ne peuvent être mis à exécution que par suite d'un accord mutuel ; un évêque, nommé dans ces conditions, ne possède pas, d'après les clauses de ses lettres patentes, une autorité légale coercitive (3).

Un évêque nommé, par la seule autorité de la Couronne, dans un diocèse colonial, à moins d'avoir obtenu du Parlement impérial ou de la législature locale le pouvoir de mettre en vigueur des ordonnances, devra recourir aux tribunaux civils à cet effet, et ceux-ci

(1) L'évêque de Londres, *Hans. D.*, v. 184, p. 511 ; Lord Carnarvon (col. secretary), *Ib.*, p. 803.

(2) Pour des copies de lettres patentes émises jadis, créant des évêchés coloniaux, avec ou sans pouvoirs métropolitains, voir *Com. Paper*, 1866, v. 49, p. 181.

(3) L'opinion contraire a été soutenue par l'évêque Colenso, dans ses arguments devant la cour suprême de Natal, en septembre 1867, dans l'affaire de l'évêque C. le doyen de Maritzburg. Mais le jugement de la cour, en janvier suivant, désapprouvait l'action de l'évêque qui avait privé le doyen de sa place, tout en lui permettant de s'attribuer la surveillance des bâtiments de l'Eglise dans le diocèse (*Com. Pap.*, 1867-8, v. p. 48 p. 465).

lui donneront ou lui refuseront leur assistance suivant qu'ils reconnaîtront ou non la légalité de l'exercice des fonctions épiscopales dans ce cas particulier.

Dans l'hypothèse de territoires sur lesquels se trouvent des établissements nouveaux, *new settlements* (ne rentrant pas dans la classe des colonies de la Couronne), et aussi dans l'hypothèse de colonies ayant reçu des institutions législatives (1), il est clair que la Couronne (se trouvant en présence des dispositions spéciales d'un Act du Parlement) est dans la même situation, avec cet établissement ou cette colonie, que dans le Royaume-Uni. Sans doute, elle peut autoriser la consécration d'un évêque dans et pour le bénéfice de l'Eglise d'Angleterre, dans l'une de ces colonies, et, par ce moyen, établir « des relations personnelles » entre le dit évêque et son clergé ; mais elle n'a pas le pouvoir de lui assigner un diocèse, avec juridiction diocésaine ou autorité légale coercitive, sans qu'un *Act* spécial de la législature impériale ou coloniale, ait autorisé la promulgation de lettres patentes à cet effet : « car, aucun métropolitain, aucun évêque dans une colonie en possession d'institutions législatives, ne peut, en vertu de simples lettres patentes de la Couronne (à moins que celles-ci n'aient été lancées en vertu d'un Act du Parlement ou confirmées par un *statute* colonial), exercer une juridiction

Evêques coloniaux.

(1) Voir Act 6 et 7. Vict. c. 13. Certains évêchés, dans les Indes orientales, peuvent être établis par les acts impériaux, 53. Geo. III, c. 155, § 49, et 3 et 4 Will. IV, c. 86 § 93. Voir aussi 5 et 6. Vict. c. 119, et 34 et 35 : Vict. c. 62. Les évêques des Indes orientales sont encore nommés par la reine, par lettres patentes. (*Com. pap.*, 1871, v. 50, p. 739).

coercitive ou tenir une cour ou un tribunal à cet effet. L'autorité spirituelle ou pastorale peut être attachée aux fonctions de l'évêque, mais toute juridiction dans l'Eglise, pour être conférée légalement, doit procéder de la Couronne et être exercée conformément aux lois; la suspension ou la privation des fonctions est matière de juridiction légale coercitive et non de simple autorité spirituelle (1). »

Notre définition de la situation légale d'un évêque de l'Eglise d'Angleterre, dans une colonie ou dépendance de la Couronne britannique, est tirée d'un jugement du Conseil privé rendu en mars 1865, dans l'affaire du Dr Colenso, évêque de Natal.

Affaire de l'évêque Colenso.

Ce dernier avait été privé de ses fonctions épiscopales — après jugement et condamnation pour opinions hérétiques, par un synode de l'Église dans l'Afrique du Sud — par son métropolitain, le Dr Gray, évêque de Capetown. Sur l'appel formé par l'évêque Colenso devant le Conseil privé, la décision du métropolitain fut cassée, motif pris que ce dernier n'avait ni l'autorité ni la juridiction nécessaires pour statuer en cette matière.

Faisant allusion à ce jugement, l'Attorney général exposa à la Chambre des Communes, le 27 mars 1865,

(1) Conseil privé, Jugt. Evêque de Natal, *c.* évêque de Capetown ; Jugement of « Master of the Rolls » à propos du traitement de l'évêque Colenso, le 6 novembre 1866 ; *Jurist Rep.* N., S., v. 12, p. 971. Pour les commentaires sur ce jugement voir *Hans, D.*, v. 185, p. 386, 392 ; *Ib.*, v. 186, p. 383 ; voir Long, *c.* l'évêque de Capetown dans Moore's *P. C. C.*, N. S ; v. I, p. 411 ; voir *Ex parte* C. A. Jenkins, Clerk et Att. Gen. des Bermudes, *L. T. Rep.*, N. S., v. 19, p. 583.

que le Conseil privé avait par là décidé : 1° qu'aucun diocèse ne pouvait être légalement créé par lettres patentes dans les colonies possédant des institutions représentatives ou dans lesquelles l'Eglise d'Angleterre n'avait pas été préalablement établie par la loi ; 2° que les lettres patentes délivrées illégalement jusqu'à ce jour pour l'érection de sièges épiscopaux dans ces colonies, ne créaient aucune identité légale entre l'Eglise épiscopale dirigée par ces évêques et l'Eglise unie d'Angleterre et d'Irlande ; 3° que ces lettres patentes n'introduisaient dans ces colonies aucune partie du droit ecclésiastique anglais ; 4° qu'elles ne conféraient aux évêques aucune juridiction légale ou pouvoir quel qu'il soit, et qu'elles n'ajoutaient rien à l'autorité que les évêques pouvaient légalement acquérir par le principe volontaire, sans lettres patentes et sans sanction royale.

Effet du jugement rendu par le Conseil privé.

Evêques coloniaux.

Le plus grand effet de ces lettres patentes semble être de faire des évêques et de leurs successeurs, non pas une corporation ecclésiastique jouissant dans la colonie de droits et d'une autorité qui s'imposeraient à cette colonie, mais simplement une corporation de droit commun que la prérogative ordinaire de la Couronne peut créer, et pour laquelle des pouvoirs statutaires ne sont pas exigés (1).

Le 30 mai de la même année le secrétaire colonial informa la Chambre des Communes que, sur l'avis des jurisconsultes de la Couronne, le gouvernement avait

(1) La reine c. Eton College, 8 *Ell. and B.*, p. 635.

décidé qu'en l'état actuel des choses, des lettres patentes ne seraient plus délivrées aux évêques dans les colonies ayant des institutions représentatives. — A l'occasion d'une nomination à une vacance dans le diocèse de Rupert's Land, l'archevêque de Canterbury écrivit au secrétaire colonial une lettre, dans laquelle Sa Majesté était priée de vouloir bien adresser à l'archevêque un mandat l'autorisant à consacrer un évêque; mais il ne fut pas délivré de lettres patentes ayant pour but de transmettre une juridiction conférée par la Couronne (1).

L'autorité, qui est censée avoir été conférée à un évêque colonial par ses lettres patentes « de remplir toutes les fonctions attachées au poste d'évêque dans une colonie », ne lui conférait pas le pouvoir de convoquer une réunion de clercs et de laïques, élus dans les conditions prescrites par lui, à l'effet de faire des lois s'appliquant aux ecclésiastiques. Une telle réunion, déclarait-on, « n'était pas un synode ; ses actes sont illégaux, s'ils tendent, sans le consentement de la Couronne ou de la législature coloniale, à obliger des personnes en dehors de leur contrôle et à établir de nouvelles cours de justice (2) ».

Synodes coloniaux diocésains.

Au Canada, dès 1855, on demanda au Parlement Impérial, par une adresse conjointe des deux Chambres

(1) *Hans D.*, v. 178, p. 276 ; v. 179, p. 1100. Voir la correspondance et la formule du mandat dans *Corresp. rel. to Colonial Bishopries*, n° 1, 1866, p. 19.

(2) Affaire Long. c. l'Evêque de Capetown dans Brodrick, *Judgments of the* P. Coun., p. 294.

de la législature canadienne, d'abroger les *statutes* impériaux qui empêchent le clergé et les laïques de l'Eglise coloniale de s'assembler en synode et d'élire leurs propres évêques;

Eglise épiscopale au Canada.

mais, après avoir consulté les jurisconsultes de la Couronne, le secrétaire d'Etat pour les colonies conseilla de faire conférer les pouvoirs sollicités par un Act de la législature canadienne, comme cela avait déjà été fait dans la colonie de Victoria. En conséquence, l'Act 19, § 20 Vict. c. 141 fut voté, permettant aux membres de l'Eglise d'Angleterre au Canada de tenir des synodes et de choisir eux-mêmes les titulaires des fonctions ecclésiastiques. On avait réservé l'approbation royale : ce bill fut désapprouvé par les jurisconsultes de la Couronne. Ils exprimèrent l'avis que, pour donner force légale à l'élection des évêques canadiens, un *statute* impérial était requis. Le bill, cependant, fut renvoyé au Comité judiciaire du Conseil privé qui, après avoir pris conseil sur ce point, émit l'avis qu'il pouvait recevoir la sanction royale. En conséquence, il fut spécialement ratifié par la reine en Conseil (1). Depuis le vote de cet Act, la Couronne a définitivement abandonné le droit de nommer les évêques au Canada et celui d'approuver le choix fait par le clergé et les laïques (2).

(1) Voir *Journal Leg. Assy. Can.*, 1856, pp. 259-266 ; *Com. Pap.* 1856, v. 44, p. 129 ; *Ib.*, 1857, § 2, v. 28, p. 97. La loi canadienne a été plus tard amendée, en vue de lever les doutes qui s'étaient élevés sur la représentation des laïques dans les synodes, par l'Act 22, Vict. c. 139.

(2) *Mac. Mag.* v. 18, p. 456.

3°. — Du moment que l'ensemble des pouvoirs légaux d'un évêque de l'Eglise d'Angleterre, distincts de ses pouvoirs spirituels, dérivent de la Couronne agissant conjointement avec le Parlement, il en résulte que cette autorité et cette juridiction ne peuvent être conférées hors des territoires de la reine, à moins qu'il ne soit intervenu un arrangement spécial avec le gouvernement d'un pays étranger. Il en résulte aussi que l'autorité du Parlement doit être invoquée pour mettre la Couronne à même de dispenser des conditions ordinaires requises pour la nomination et la consécration des évêques dans le royaume.

Eglise d'Angleterre à l'étranger.

Ainsi, en 1786, après la reconnaissance de l'Indépendance des colonies révoltées d'Amérique, un Act fut voté donnant aux archevêques de Canterbury ou d'York, assistés de tels évêques qu'ils choisiraient, pouvoir de consacrer aux fonctions épiscopales des citoyens ou des sujets d'États étrangers, selon la formule de consécration de l'Église d'Angleterre. Cet Act dispensait de la nécessité d'obtenir la licence royale pour l'élection, et le mandat royal pour la confirmation et la consécration de ces évêques ; mais il défendait de procéder à cette consécration, sans que la licence royale eût d'abord été obtenue (1). Ensuite, en l'année 1841, les clauses de cet Act furent étendues de manière à permettre aux évêques, ainsi nommés, d'exercer une juridiction spirituelle sur les ministres des congrégations britanniques de l'Eglise d'Angleterre dans les

(1) 26, Geo. III. c. 84.

pays étrangers, aussi bien que sur toutes autres congrégations protestantes qui pourraient désirer se placer sous leur autorité (1).

En 1862, l'évêque d'Oxford présenta à la Chambre des Lords un Bill à l'effet d'autoriser la nomination et la consécration d'évêques en pays païens et mahométans pour y prêcher l'évangile, de dispenser de la nécessité d'une licence de la Couronne, et d'autoriser les archevêques à procéder à la consécration de ces évêques. Le bill se heurta à l'opposition du Lord Chancelier. C'était, disait ce dernier, une « tentative faite pour battre en brèche et ruiner la suprématie de la Couronne » ; et il était nécessaire, pour « maintenir la constitution du pays dans l'Église et l'État, que la collation de toute dignité ne fût faite qu'en vertu d'une autorisation spéciale émanant du souverain, source de toute autorité temporelle et spirituelle ». De plus, le bill n'était pas nécessaire, puisque le pouvoir et l'autorité demandés avaient déjà été donnés par les Acts 26 Geo. III et 5 Vict. précités, et qu'il n'était pas difficile d'obtenir de la Couronne l'autorisation d'agir en vertu de ces *statutes*. En conséquence, le bill fut retiré (2).

En 1861, les évêques de l'Église anglicane dans la Nouvelle-Zélande, après s'être entendus sur ce point avec le secrétaire d'Etat pour les colonies et l'Attorney général pour la Nouvelle-Zélande, consacrèrent un

(1) Jerusalem Bishopric Act, 5, Vict. c. 6; voir la formule de la licence de la couronne dans Stephen, *Eccl. Stat.*, v. 2, p. 2150, *n*.
(2) *Hans. D.*, v. 168, pp. 223, 234.

évêque missionnaire pour les îles occidentales du Pacifique, sans lettres patentes ni mandat quelconque de la Couronne : ce précédent a été suivi depuis, sans rencontrer d'objection (1).

Act of Uniformity.

4°. — En vertu de l'Act 14 Car. II c. 4, communément appelé « l'Act of Uniformity », l'usage du livre de prières « Book of Common Prayer » qui y est annexé, est obligatoire pour le clergé de l'Église d'Angleterre : et il est expressément défendu à ce dernier d'employer d'autres formules que celles prescrites et réglées par le dit livre. Tout ministre officiant de l'Église est tenu de faire une déclaration de consentement et d'adhésion au dit « Book of Common Prayer », en même temps qu'il fait les autres déclarations pour le maintien de la religion établie et du gouvernement dans l'Église et l'État. Toutefois, l'effet de cet Act est limité au « royaume d'Angleterre, à la principauté de Galles et à la ville de Berwick-on-Twed » (2). Un Act analogue a été voté par le Parlement irlandais (3).

Etant donnée la liberté toujours croissante laissée en matière ecclésiastique, et qui caractérise, de nos jours, l'opinion publique éclairée, il semblerait que le Parlement ne soit pas disposé à tenir la main à la stricte observance de ce *statute*. C'est ainsi en effet que

(1) *Ib.* v. 185, p. 380.

(2) Voir l'*act* antérieur, sur le même sujet, de I Eliz. c. 2, qui s'applique à tous « les domaines de la reine » et qui n'a pas été abrogé.

(3) 17 et 18, Car II, c. 6.

le 7 août 1862, sur une question adressée au gouvernement, au sein de la Chambre des Communes, pour savoir si une injonction faite par l'évêque d'Oxford à son clergé était conforme à « l'Act of Uniformity », l'Attorney général évita de répondre directement et inclina à penser que le sujet de cette injonction « concernait l'évêque et son clergé et non le gouvernement » (1).

Nouveaux termes d'adhésion pour le clergé

En 1865, conformément aux recommandations d'une commission royale, (nommée à l'effet d'examiner les termes d'adhésion aux articles et à la liturgie de l'Eglise établie par les personnes admises dans les ordres sacrés, termes qui étaient auparavant d'un caractère très strict), le Parlement adopta une nouvelle forme d'adhésion conçue en termes généraux (2) ; il le fit dans l'intention bien nette de calmer les scrupules de conscience d'une grande partie du clergé et de laisser une plus grande latitude d'opinion, pour bien des questions de foi et de pratique sur lesquelles l'Église ne s'était pas prononcée impérativement, et sur lesquelles elle ne jugeait pas que l'accord des ministres fût d'une importance capitale (3).

« L'Act of Uniformity » fut amendé, en 1871, par l'Act

(1) *Hans D.*, v. 168, p. 1213. Voir une note intéressante à ce sujet dans Smith, *Parl. Rememb.* 1862, p. 180.

(2) Par Act 28 et 29 Vict. c. 122.

(3) *Hans. D.*, v. 179, p. 963 (Archevêque d'York); *Ib.* v. 180, p. 656 (Attorney-Général Palmer). Voir Amos, *Fifty years Eng. Const.*, p. 104, 109, pour les changements constitutionnels apportés dans la législation moderne sur les questions ecclésiastiques.

34 et 35 Vict. c. 37, qui prescrit l'emploi d'une « Table of Lessons » revisée, au lieu de celle qui était auparavant obligatoire. Cette loi a été de nouveau amendée, en 1872, par l'Act 35 et 36 Vict. c. 35, qui a autorisé l'emploi de certaines formes abrégées dans le service divin.

II

La prérogative royale dans ses rapports avec l'armée et la marine.

La prérogative dans ses rapports avec l'armée et la marine.

L'existence d'une force militaire, plus ou moins importante, pour protéger l'Etat contre ses ennemis ou prendre l'offensive, est essentielle à la sécurité de chaque nation. Toute autorité militaire, tout commandement dans le royaume, sont nécessairement concentrés dans le souverain ; c'est une prérogative qui a été expressément proclamée par le « Declaratory Act » 13 Car. II. c. 6.

La dépendance absolue et sans restriction de l'armée vis-à-vis de la Couronne, a toujours été considérée comme le droit incontestable du souverain qui occupe le trône d'Angleterre (1). Néanmoins, lors de la Révolution de 1688, des limitations furent imposées à la prérogative royale, de façon à en empêcher l'exercice au détriment des libertés anglaises. Il fut déclaré par le « Bill of Rights » que la levée ou l'entretien d'une armée permanente à l'intérieur du royaume, en temps de paix,

(1) Voir Cox, *Inst. Eng. Govt* 594.

sauf consentement du Parlement, sont contraires à la loi (1) ».

Le consentement du Parlement au maintien d'une armée permanente n'est donné, chaque fois, que pour une période d'une année, et par une résolution formelle de la Chambre des Communes, fixant le nombre des hommes qui doivent composer l'armée. Cette résolution est renfermée dans le préambule du *Mutiny Act* annuel (2) ; elle reproduit les stipulations susvisées du *Bill of Rights*, et dispose que « attendu qu'il est jugé nécessaire par Sa Majesté et le présent Parlement qu'un corps de forces soit entretenu pour la sûreté du Royaume Uni, la défense des possessions de la Couronne de Sa Majesté et (la conservation de l'équilibre européen) » (3) la dite force comprendra tant d'hommes.

Après avoir fait connaître le consentement du Parlement à l'existence d'une armée, composée d'un nombre déterminé de soldats, l'Act pourvoit à la discipline de cette troupe, en donnant l'autorisation de punir les délinquants militaires, selon le droit militaire, au lieu de les faire juger selon les formes longues et compliquées des tribunaux civils.

(1) Clode, *Mil. Forc.*, v. I, c. 5.

(2) Le premier *Mutiny Act* fut passé en 1689. Sauf l'intervalle qui s'écoula entre 1698 et 1701 (*Clode*, v 1, p. 153 389), il fut renouvelé à chaque session jusqu'en 1879 ; à cette époque l'« Army Discipline and Regulation Act » fut voté pour le remplacer.

(3) Les mots mis entre parenthèses, — insérés d'abord en 1727 et continués jusqu'en 1868, ont été omis depuis. (*Hans D.* v, 191, p. 32, 6557).

En temps de guerre, « la Couronne a le pouvoir absolu de faire des lois pour l'administration de l'armée » (1); toutefois, ainsi que nous le verrons, ce pouvoir est tombé en désuétude. En temps de paix, la Couronne ne peut faire des lois et règlements pour l'armée et la marine, qu'avec l'autorisation expresse du Parlement.

Ainsi, les réglements militaires, concernant la discipline et l'administration de l'armée, sont faits en vertu du *Mutiny Act* annuel, dont la première section autorise la Couronne à établir ces règlements ; mais il est expressément déclaré que cette législation complémentaire ne sera légale qu'autant qu'elle sera conforme aux prescriptions du *Mutiny Act* (2).

Dans les premières années qui suivirent la Révolution, les *Mutiny Acts* traitaient exclusivement des questions de discipline, et la sanction parlementaire au maintien de l'armée elle-même était donnée par une résolution de la Chambre des Communes, prise en *commission des subsides*, et déterminant à la fois le nombre d'hommes à employer et les sommes nécessaires pour leur entretien. En deux circonstances, sous le règne de Guillaume III, la Chambre des Communes réduisit l'effectif de l'armée permanente par des résolutions prises dans cette commission, et l'un de ces cas se produisit à un moment où aucun *Mutiny Act* n'était en vigueur (3).

(1) Voir réquisitoire de Ch. Just. Cockburn, dans l'affaire *the Queen, c. Nelson et Brand*, pp. 69, 87-91. En temps de guerre, la couronne en dehors de ses territoires, agit, en ce qui concerne l'armée, en vertu de sa prérogative (Barwis, *v.* Keppel, 2 Wilson, p. 314).

(2) Queen *c.* Neslon et Brand, p. 69 ; 29 Vict., c. 9, sec. I.

(3) Hallam, v. 3, p. 189, 190.

D'après les usages actuels, le nombre d'hommes à maintenir sous les drapeaux, dans l'armée et dans la marine, est fixé annuellement par des résolutions en *comité des subsides* et insérées ensuite, pour l'armée de terre, dans le *Mutiny Act*, et, pour la marine, dans *l'Act of Appropriation*. On obtient de cette manière, pour les résolutions de la Chambre des Communes fixant le chiffre des forces que l'on remet entre les main de la Couronne, le consentement des autres branches de la législature (1).

Armée permanente

Il faut remarquer que la déclaration du Bill of Rights sur l'illégalité du maintien d'une armée permanente sans le consentement du Parlement, est expressément limitée au « temps de paix ». De plus le *Mutiny Act*, en conférant à la Couronne des pouvoirs extraordinaires pour faire observer la discipline dans l'armée, est rédigé de façon à signifier que, sauf le « temps de paix », la soumission au droit militaire des soldats n'est pas illégale.

(1) Clode, *Mil. Forces*, v. 1. p. 86, 104; Second Rpt. Courts Martial Comms. *Com. papers*, 1868-9, v., 12, p. 408. A la place du *Mutiny Act* annuel, le Parlement passa, en 1879, un Act appelée l'*Army Discipline and Regulation Act*, qui comprenait diverses coutumes et règles déjà adoptées. D'autres règlements furent élaborés ultérieurement et, en 1881, un autre Act fut voté, qui consolidait ces dispositions, en même temps que le premier *statute* était revisé et renouvelé. Le *Regulation of the Forces Act* et l'*Army Act* de 1881 comprennent maintenant toutes les lois antérieures et les règlements sur la matière En 1882, ces Acts furent amendés par *l'Army Act* (annuel), par le *Military Manœuvres Act* et par le *Reserve Forces Act*, tous votés dans cette année. Un Act, destiné à codifier le droit relatif à la milice, fut également voté en 1882.

D'où il suit que la prérogative royale, en ce qui concerne le recrutement et le contrôle de l'armée, et d'une manière générale la défense du royaume en temps de rébellion, ou d'invasion étrangère en temps de guerre, n'est pas touchée par ces restrictions constitutionnelles et reste ce qu'elle était en vertu du *common law* (1).

Quant à déterminer les pouvoirs que confère le *common law*, il est inutile de les rechercher longuement, attendu que les rois d'Angleterre, depuis la Révolution, se sont contentés de s'appuyer sur l'autorité du *Mutiny Act* pour maintenir la discipline dans l'armée, soit en temps de guerre, soit en temps de paix, et ont été aussi, en tous temps, dans la nécessité d'obtenir du Parlement, année par année, les subsides indispensables pour poursuivre les guerres dans lesquelles la Grande-Bretagne pouvait se trouver engagée.

Ainsi donc, la loi militaire est une branche de la loi du pays, applicable seulement à certains actes d'une classe particulière de personnes et administrée par des tribunaux spéciaux. Elle repose sur des règlements pour le gouvernement de l'armée et de la marine, qui ont été formulés ou sanctionnés par des Acts successifs du Parlement. Les cours martiales, chargées de juger les délits militaires, font donc partie des juridictions reconnues du royaume, et leur compétence est confinée aux forces militaires et navales de la Couronne (2).

Droit militaire.

(1) Clode, *Military Forces of the Crown.*, v. 1, p. 1-6, 10.
(2) Forsyth, *Const. Law.*, p. 208, 210, Le Mutiny Act passé en 1877, prévoyait pour la première fois — conformément aux

La loi militaire, cependant, ne doit pas être confondue avec la loi martiale qui, dans le sens où on comprend généralement cette expression, est inconnue au droit anglais. La loi martiale est, en fait, l'adoption d'un pouvoir arbitraire sur toutes les personnes dans n'importe quel district où cette loi a été proclamée, à l'effet de réprimer une insurrection armée contre les autorités constituées. — Sir A. Cockburn, dans son lumineux et consciencieux réquisitoire dans l'espèce Regina C. Nelson et Brand, nous montre d'une façon concluante (1), que la Couronne, dans sa capacité constitutionnelle, n'a pas de prérogative propre pour proclamer la loi martiale (applicable aux habitants du pays en général ou à un district en particulier) dans aucune circonstance ou aucune condition, et que la loi martiale ne peut être mise en vigueur à l'intérieur du royaume d'Angleterre, que par la seule autorité du Parlement.

En cas d'émeute (*riot*) ou d'insurrection, les magistrats sont autorisés par le *Riot Act*, à appeler à leur aide le pouvoir militaire, pour les assister et travailler au rétablissement de l'ordre, sous l'autorité civile.

Si une rébellion ou une invasion surgit, la Couronne possède le droit (qui fait partie du common law) et le

recommandations d'une commission du ministère de la guerre en novembre 1876, sur les Militia Acts — que les officiers de la milice, de la *Yeomanry* et du corps des volontaires, seraient soumis aux dispositions de cet Act et des *Articles of War* — non seulement pendant leur incorporation, mais encore en d'autres temps (*Hans.D.*, v. 232, pp. 1401, 2019 ; v. 233 p. 817 : Act 26 et 27, Vict. c. 65 § 21 ; 40 Vict. c. 7 § 2).

(1) Publié et édité par W. F. Cokburn, Londres, 1867.

devoir impérieux de la repousser par la force militaire. Mais tous les prisonniers faits à ce moment doivent être traduits devant les tribunaux ordinaires, à moins que le Parlement ne s'y oppose dans cette circonstance particulière, en votant une loi qui autorise un mode de procédure sommaire contre les personnes impliquées dans ces graves désordres.

Le Chief-justice Cockburn admet que « lorsque la force illégale est mise au service du crime, on peut répondre à cette force illégale par la violence, et la réprimer ou la prévenir par le degré de force nécessaire à cet effet ». Ainsi par exemple, « quand une mutinerie éclate à bord, on doit recourir immédiatement à la force, et au besoin réprimer la mutinerie par la mise à mort les fauteurs ».

« Mais ce n'est pas cela qu'on appelle proprement la loi martiale ». C'est « la loi de nécessité », qui est « une partie, une parcelle du droit anglais ». La véritable question est de savoir « si, pour la répression d'une rébellion, on peut soumettre des personnes qui n'y ont pas pris une part active et que, par conséquent, vous ne pouvez tuer sur place, à une loi anormale et d'exception, et les juger, sur un cas de vie et de mort, sans les garanties que la loi doit leur accorder » (1). — Dire que « la nécessité d'étouffer la rébellion justifie l'exercice de la loi martiale » (dans le sens d'une interposition d'autorité, arbitraire, illégale et irrégulière) est une « terrible et odieuse doctrine, car il y a des considérations, encore plus importantes que celles

(1) Cockburn's Regina c. Nelson et Brand, p. 85, 86.

d'abréger la durée temporaire d'une insurrection. Parmi celles-ci se trouvent les principes éternels et immuables de justice, principes que l'on ne peut jamais violer, sans causer un grave préjudice aux intérêts véritables et au bien-être d'une communauté civilisée (1) ».

Les arguments puissants contenus dans ce réquisitoire (2) amenèrent le *grand jury* à exprimer spontanément, en ce cas, l'espoir que la loi martiale, ainsi qu'on l'appelle, fût plus clairement définie par un Act législatif (3) ; et, le 6 mai 1867, une démarche fut faite auprès des ministres, pour savoir s'ils se proposaient d'agir suivant cette recommandation. Il fut répondu que, antérieurement à la déclaration spontanée du jury, le secrétaire d'Etat pour les colonies avait envoyé aux gouverneurs des colonies une circulaire exprimant les vues du gouvernement de Sa Majesté sur la loi martiale (4).

Cette circulaire, datée du 30 janvier 1867, contient un extrait d'une dépêche adressée au gouvernement d'Antigua, à l'occasion d'un Act voté dans cette colonie, et « qui tend à investir le gouvernement exécutif du pouvoir permanent de suspendre la loi ordinaire de la colonie, de supprimer les garanties ordinaires de la vie et de la propriété, et de légitimer par avance toutes mesures qui, pour le rétablissement de l'ordre, semblent utiles à l'officier militaire chargé de faire cesser

(1) Cockburn, *Ib.*, p. 108.
(2) *Ib.* pp. 85, 86, 108.
(3) *L. T.*, v. 42, p. 474).
(4) *Hans. D.*, v. 187, p. 3.

le désordre » ; cette loi est déclarée être en complet désaccord avec l'esprit du droit anglais. En conséquence, des instructions sont données à l'effet de présenter à la législature un Act pour l'abrogation de cette mesure, parce que « dans aucune colonie, on ne doit souffrir le maintien du pouvoir que confère ladite loi ».

La circulaire ajoute que ces instructions ne doivent pas faire soupçonner « le gouvernement de Sa Majesté d'empêcher complètement tout recours à la loi martiale dans des circonstances pressantes et par anticipation sur un *Act of indemnity*. La justification, d'une semblable mesure dépend de l'urgence du moment, et le gouverneur ne peut, par des instructions, être relevé de l'obligation qu'il a de décider lui-même, en raison de l'urgence, s'il n'y a pas une responsabilité plus grande à proclamer la loi martiale qu'à la proscrire » (1).

Cette dépêche a probablement amené l'abrogation de tous les Acts coloniaux conférant aux gouverneurs le pouvoir permanent de proclamer la loi martiale. Ces Acts existaient à Antigua, aux Bermudes et sans doute aussi à la Jamaïque (2). Ceci diminuera matériellement les occasions d'abus de ce pouvoir dans les cas d'insurrection soudaine, et nécessitera un recours immédiat à la législature locale, soit à l'effet d'obtenir l'autorisation de proclamer la loi martiale,

(1) Dépêche circulaire aux gouverneurs coloniaux, *Com. pap.* 1867, v. 49, p. 325 ; Queen c. Nelson et Brand, p. 74, *n*. Réquisitoire de M. Justice Blackburn dans l'affaire du « Gov. Eyre », en juin 1868.

(2) *Hans. D.*, v. 188, p. 904.

soit à l'effet d'obtenir un *bill of indemnity* pour les actes commis avant cette autorisation. De plus, en addition à la dépêche susmentionnée, des instructions (1) confidentielles ont été envoyées par le Colonial Office aux gouverneurs coloniaux, pour leur servir de guide en cas d'insurrection ou de circonstances urgentes non prévues par la loi ordinaire. Mais on est d'avis qu'une législation plus étendue sur ce sujet sera nécessaire, pour donner encore de plus larges pouvoirs d'arrestation dans les cas de nécessité (2).

Tous les ministres de la Couronne, qui recourraient à la loi martiale dans quelque circonstance que ce soit, sont responsables devant le Parlement de leur conduite, et doivent être en mesure de justifier la nécessité de leurs actes, sous peine de censure, de révocation de leurs fonctions, ou de mise en accusation (impeachment), si, après enquête, il était prouvé que leurs procédés étaient inutiles et d'une sévérité excessive (3).

Ministres responsables.

C'est un des « anciens droits et une des vieilles libertés » des Anglais, que « d'avoir, pour leur défense,

(1) *Ib.*, p. 1724.

(2) *Hans. D.*, v. 183, p. 2[illegible]8. Pour les précédents de la proclamation de la loi martiale aux colonies de 1805 à 1863, voir Clode, *Mil. Forc.*, v. 2, p. 481.

(3) *Hans. D.*, v. 184, p. 1803, 1893. Pour les arguments en faveur des restrictions constitutionnelles au droit de la couronne de proclamer la loi martiale, voir *Law mag*, v. 12, p. 170, sur la loi martiale en Australie ; et articles sur ce meme cas, à la Jamaïque, dans *The Jurist* des 6 janvier, 7 avril, 30 juin, 21 juillet et 28 juillet 1866 ; voir le témoignage de l'Attorney Général pour la Jamaïque, *Com. Papers*, 1866, v. 31, p. 331.

des armes suivant leur rang, et dans les conditions permises par la loi » ; les lois fondamentales du royaume ont, à plusieurs reprises, affirmé l'obligation, pour chaque Anglais, de connaître le maniement des armes, afin de pouvoir aider au maintien de la paix publique (1). Partant de là, la milice a toujours été considérée comme la force constitutionnelle pour la défense du royaume. Après la restauration de la Monarchie, en 1660, l'un des premiers actes du Parlement fut l'établissement de la milice sur des bases constitutionnelles. Le « *Militia Laws Consolidation Act* », passé en 1786, déclare qu'« une force militaire respectable, sous le commandement d'officiers possédant des propriétés foncières en Grande-Bretagne, est essentielle à la constitution de ce royaume » (2).

La milice.

D'après un principe semblable, la formation de corps de volontaires dans la Grande-Bretagne a été autorisée directement par des *Acts of Parliament*, qui permettent au souverain d'accepter du peuple les offres de service militaire, sous certaines conditions (3). Le mouvement « volontaire », qui a pris de si grandes proportions, eût son origine au printemps de 1859, quand le général Peel, alors Secrétaire d'Etat pour la guerre, publia

Corps de volontaires.

(1) Smith, *Parl. Rememb.*, 1859, pp. 108-112 ; *Corresp. Will. IV. with Earl Grey* v. 1, p. 416.

(2) Clode, *Mil. Forces*, v. 1. C. 3 et 14. Ce principe a été modifié dans la pratique par l'*Army Regulation Act, 1871* (*Hans. D.*, v. 207, p. 1560).

(3) Stats, 44 Geo. III. c. 54 ; 60 Geo. III. c. 1 ; Clode, *Mil. Forces*. v. I, p. 86, 833.

deux circulaires, la première déclarant que le gouvernement était prêt à accepter le service d'un corps de volontaires, offert d'après les règles de l'ancien *Volunteer Act* de la 44e année du règne de George III, et la seconde mettant en lumière les circonstances dans lesquelles le gouvernement était disposé à l'accepter.

Tels étant les droits bien établis de la Couronne à l'égard de la levée, de la direction et du maintien de la force militaire pour la protection et la défense de l'empire, il reste à examiner jusqu'à quel point les Chambres du Parlement sont constitutionnellement compétentes pour intervenir.

Nous avons déjà vu (1) que le contrôle de l'armée et de la marine était la dernière des prérogatives livrée à la garde des ministres responsables.

Responsabilité des ministres dans le contrôle de l'armée et de la marine.

Même, dans ces dernières années, l'on a soutenu que l'administration des forces militaires et navales du royaume devrait rester entièrement entre les mains de l'Exécutif, sans aucune intervention des Chambres du Parlement (2). Mais une saine doctrine défend d'établir une distinction entre l'exercice de l'autorité royale sur l'armée et la marine et les autres branches du service public ; l'une et l'autre Chambre du Parlement sont également compétentes pour donner leur avis en toutes matières et sur toutes les branches des divers services de l'Etat ; et rien ne peut être fait dans aucun d'eux

(1) *Ante*, p. 101.
(2) *Hans. D.*, v. 75, p. 1289 ; Clode, *Mil. For.* v. 1 p. 84.

sans que l'un des ministres de la Couronne en soit responsable devant le Parlement.

La responsabilité complète des ministres pour le contrôle des forces militaires ayant été définitivement établie, il s'ensuit qu'ils doivent être tenus pour responsables devant le Parlement de leurs actes en ces matières comme dans les autres (1). Mais comme le commandement de l'armée et de la marine est le privilège particulier et même la force du pouvoir exécutif, il est essentiel que l'intervention du Parlement dans les affaires militaires soit exercée avec prudence et réserve, de peur que les limites constitutionnelles de contrôle et de conseil ne soient dépassées, et que l'on empiète sur les fonctions exécutives (2). La sécurité constitutionnelle contre un abus de cette prérogative, réside dans la responsabilité générale des ministres, dans la nécessité de faire sanctionner par le Parlement le maintien de l'armée et de la marine, et dans le vote annuel des subsides destinés à l'entretien de ces services, enfin dans le renouvellement annuel des *Mutiny Acts* (3).

Contrôle parlementaire sur cette prérogative.

Le Parlement a le droit incontestable d'intervenir, par l'enquête, la remontrance et la censure, dans tous les cas d'abus, commis par des officiers militaires individuellement ou par les départements exé[illegible]tifs (4).

(1) *Hans. D.*, v. 2, p. 69.
(2) *Ib.*, v. 2, p. 422.
(3) Clode, *Mil. Forc.* v. 1, p. 190; May, *Parl. Practice*, 1883 p. 659.
(4) Voir *Hans. D.* v. 180, p. 369-400 sur la proposition de déci-

Il a le droit d'enquête pour rechercher les causes et les conséquences de tous désastres qui peuvent advenir à nos armées dans les luttes engagées contre les ennemis de la reine. Il peut obliger, le cas échéant, les ministres à rendre compte de la mise en demi-solde de certains officiers, autrement que pour récompenser des services passés et pour rémunérer des services futurs (1). Il a le droit de discussion et d'avis sur toutes les questions générales affectant le bien-être de l'armée et de la marine et leur économie intérieure ; toutefois, une grande discrétion et beaucoup de prudence sont nécessaires dans l'exercice de ce droit (2).

Il est essentiel à la constitution d'un corps militaire que la Couronne ait, à sa discrétion, le pouvoir de nommer, de faire avancer ou rétrogarder, ou encore de renvoyer certains de ses officiers et de ses hommes (3), même sans donner aucune raison de sa conduite : de tels pouvoirs sont toujours exercés par un ministre qui en est responsable devant le Parlement, si, par hasard, ils ont été exercés injustement et dans des conditions équivoques (4). Mais ce serait, pour l'une ou l'autre

der que la nomination d'officiers de marine aux fonctions de superintendants de l'arsenal de marine, pour une durée de cinq ans, est inopportune.

(1) Clode, *Mil. Forc.* v. 2, p. 98 ; *Hans. D.* v. 224, p. 1428.

(2) *Hans. D.* v. 89, p. 1069 ; *Ib.* (Lord Stanley), v. 167, p. 211 ; *Ib.* v. 164, p. 625 ; *Ib.* (Lord Palmerston), v. 169, p. 751.

(3) Quant au renvoi particulier des soldats, voir *Hans. D.*, v. 186, p. [illegible].

(4) *Ib.* (Lord Hardwicke) v. 170, p. 382 ; *Ib.* (Lord Palmerston), v. 180, p. 456 ; *Ib.* (Gén. Peel), v. 189, p. 1017.

Chambre du Parlement, assumer un dangereux pouvoir que d'intervenir en matière de discipline ou de commandement de l'armée et de la marine (1), ou d'ouvrir une enquête à raison de la promotion d'un officier quelconque (2) ; ou, encore, de reviser la décision du Ministère de la guerre ou de l'Amirauté quant à la paie, à la pension, aux allocations ou à la retraite d'officiers (3) ; ou de s'immiscer dens les récompenses militaires ou les punitions (4) ; ou de reviser les décisions des cours martiales et l'action des autorités militaires et navales, s'y rapportant (5). Il faut faire exception

(1) *Mir. of Parl.* 1837, p. 861 ; *Ib.* 1841, p. 835, (Lord Lucan's case) ; *Hans. D.*, v. 137, p. 1333 ; discours de Macaulay, *Ib.* v. 84, p. 890 ; discours du Gén. Peel, *Ib.*, v. 174, p. 36.

(2) *Mir. of Parl.*, 1837, p. 574 ; *Ib.* 1839, p. 2810. Projets de donner leur retraite à de vieux officiers de marine en vue de nommer des hommes jeunes et actifs. *Hans. D.*, v. 69, p. 483 ; voir *Ib.*, v. 137, p. 1191 ; v. 164, p. 876 ; v. 232 p. 1261. Mais en 1853, une commission d'enquête fut nommée par la Chambre des Communes pour le cas du Lieutenant Engledue sur l'avis que ce dernier devait sa rentree dans l'armée à la corruption de certaines influences. (*Com. Pap.*, 1852-3, v. 25, p. 471 ; *Hans. D.*, v. 189, p. 333).

(3) Palmerston, *Hans. D.*, v. 145, p. 477 ; Clode, *Mil. Forc.* v. 1, p. 97 ; *Hans. D.*, v. 203, p. 116.

(4) Macaulay, dans *Mir. of. Parl.*, 1841, p. 1687 ; Wellington, *Hans. D.*, v. 82, p. 720 ; Clode, *Mil. Forc.*, v. 2, p. 326-330 ; cas du Capitaine King (Army prize money), *Parl. D.*, v. 23, p. 1046 ; *Hans. D.*, v. 74, p. 58 ; v. 164, p. 994 ; v. 167, p. 793.

(5) *Mir. of Parl.*, 1831-2, p. 2955 ; *Ib.* 1834, p. 2121 ; *Ib.* 1835, p. 2344 ; *Ib.* 1841, p. 835 ; *Hans. D.*, v. 171, p. 974, 1045. Discussions sur le cas du Lieutenant Colonel Dawkins, *Ib.*, v. 179, p. 642, 879 ; v. 180, p. 456 ; *L. J. Rep.* N. S., v. 34, p. 841 ; Thomas, *Const. Low.*, p. 69 ; *Hans. D.*, v. 193, p. 920, 958 ; Clode, *Mil. Forc.* v. 1, p. 188-190.

pour les cas où ressortirait distinctement un fait de malversation, de corruption, ou une grave infraction à la loi.

Il n'y a pas d'exemple, ni dans l'armée, ni dans la marine, que l'on ait produit (devant le Parlement) la copie d'un rapport d'une Cour d'enquête (1). Ni l'une ni l'autre Chambre ne doit également s'arroger le droit d'enquêter sur les armes les plus convenables et les plus parfaites pour l'usage de l'armée et de la marine, à moins que le gouvernement ne l'invite à procéder à cette recherche (2).

Surveillance et contrôle parlementaires.

On a souvent répété que le Parlement n'a pas le droit de questionner sur la répartition ou le mouvement des troupes, soit en temps de paix, soit en temps de guerre ; mais ces communications ont parfois été faites, et depuis 1865 elles sont continuées régulièrement au moyen des listes mensuelles de l'armée (3).

Il faut observer ici, qu'avant l'établissement des chemins de fer, toute les grandes voies du royaume étaient supposées appartenir au souverain, pour l'usage de la Couronne et du peuple. Et c'était un droit de la prérogative du souverain d'user de ces grands chemins, ainsi que des voitures et des chevaux du voisinage, à des taux fixés par la loi, pour le transport des troupes ou des munitions de guerre. Les droits actuels de la Couronne, à l'usage des chemins de fer en

(1) M. Hant (1er Lord de l'Amirauté), *Hans. D.*, v. 232, p. 1976.
(2) *Ib.*, v. 163, p. 1569-1581.
(3) Clode, *Mil. Forc.* v. 2, p. 331-338.

temps de paix ou au cas de nécessité publique, sont définis dans un mémorandum du Ministère de la guerre, daté d'avril 1876 (1).

Le Parlement a le droit de demander, en ce qui concerne les affaires militaires, des informations complètes, à l'effet d'être mis à même de voter avec discrétion et intelligence les crédits de la marine et de l'armée. Mais ce droit ne suffit pas à justifier une intervention inopportune dans les détails de l'administration militaire. Par exemple, il est de « règle invariable, fondée sur les meilleures raisons possibles, de ne jamais rendre publiques les instructions envoyées à des officiers de l'armée ou de la marine jusqu'au moment où les opérations, auxquelles elles se rapportent, soient achevées, et même rarement dans ce cas » (2). Il n'est pas d'usage, non plus, de présenter des documents concernant une rébellion ou une guerre dans laquelle le pays est engagé, avant que la paix ne soit rétablie (3); ou de rendre publics des rapports d'officiers de l'armée aux colonies adressés aux autorités militaires de l'intérieur, si ce n'est du consentement du gouvernement (4); ni de donner des renseignements sur la façon dont les hommes sont distribués dans l'armée (5).

S'il est nécessaire, à un moment donné, d'ouvrir de minutieuses enquêtes sur des matières touchant à

(1) *Com. Pap.*, 1877, v. 50, p. 749.
(2) Lord Palmerston, *Hans D.*, v. 172, p. 659.
(3) *Hans. D.*, v. 102, p. 1185-1333.
(4) *Mir. of Parl.*, 1837-8, p. 1528.
(5) *Ib.* 1837, p. 698. On peut toutefois demander des explications verbales sur ces points (Voir *Hans. D.*, v. 178, p. 1598; *Ib.*, v. 176, p. 47).

l'économie intérieure de l'armée ou de la marine, ces enquêtes, ainsi qu'il a été exposé avec autorité, « doivent être faites par une commission nommée par la Couronne et faisant ses rapports à la Couronne, rapports qui pourront être plus tard communiqués à la Chambre des Communes pour telle fin que cette Chambre jugerait utile. Mais je pense que cette Chambre n'est pas l'autorité compétente pour ouvrir des enquêtes de cette nature » (1). Il est cependant de la pleine compétence du Parlement de s'adresser à la Couronne pour la nomination d'une commission à cet effet (2).

III

La prérogative royale en ce qui touche les fonctions publiques et les fonctionnaires publics.

Prérogative à l'égard des fonctions et des fonctionnaires publics.

La Couronne, source des dignités et des honneurs, est de plus investie par la constitution du pouvoir exclusif de créer toutes les fonctions nécessaires à l'expédition des affaires publiques et au maintien de la dignité de l'État. Elle possède aussi, en vertu de sa prérogative, le droit de choisir toutes personnes pour occuper ces places soit de confiance soit rétribuées ; elle peut aussi, à sa discrétion, les renvoyer de leur emploi (3).

(1) Lord Palmeston (*Hans. D.*, v. 137, p. 1241). (Voir son discours sur les promotions et les mises à la retraite dans la marine, *Ib.*, v. 169, p. 749). Cette opinion fut corroborée plus tard par M. Disraeli, *Ib.* v. 161, p. 1868; v. 170, p. 875. Voir le débat et le changement du système d'avancement pour les médecins militaires de l'armée, *Ib.*, v. 183, p. 585.

(2) *Ib.* v. 172, p. 794.

(3) Macaulay, *Hist. of England*, v., p. 303.

Autrefois, et même sous le règne de George III, on abusait, parfois honteusement, du patronage de la Couronne. Des personnes étaient nommées à des postes soit de confiance soit rétribués, ou en étaient renvoyées, pour de simples motifs politiques ou à la suite d'intrigues politiques. Il arrivait même que des hommes remplissant des fonctions non politiques, tels que les Lords lieutenants de comtés ou d'autres ayant une commission dans l'armée et la marine, étaient relevés de leurs fonctions par ordre du roi, à la suite de votes du Parlement (1).

Abus du patronage.

Fonctions publiques.

Les sinécures, l'attribution de places reversibles, les pensions secrètes pour services politiques à la Cour furent multipliées, et l'influence illégitime de la Couronne s'en accrut grandement ; mais, grâce surtout aux travaux patriotiques d'Edmond Burke, ces abus furent dévoilés et on y porta remède. Dans les premières années du règne de George III, des Acts du Parlement furent passés pour abolir les sinécures, régler l'attribution des places et réformer les abus qui s'y rattachaient. Depuis le commencement du présent siècle, il y a eu un progrès sensible dans les pratiques des gouvernements et dans le sentiment public sur l'exercice du patronage. Aucun ministre ne s'aventurerait aujourd'hui à prendre la responsabilité d'abuser de la prérogative dans le choix et le renvoi des serviteurs de la Couronne, et de faire des actes sem-

(1) May, *Const. Hist.*, v. 1, p. 24, 29, 40 ; Ewald, *Life of Walpole*, p. 247.

blables à ceux qui se commettaient avec impunité, il y a moins d'un siècle.

La règle la plus importante des temps modernes, en ce qui concerne les fonctionnaires civils de la Couronne, est celle qui les divise en deux classes : politiques et non politiques. Les premiers sont des fonctionnaires supérieurs, les seconds sont des subordonnés. La première classe comprend les ministres de Cabinet et les autres membres du ministère ; dans la seconde figurent les membres permanents du service civil (1) qui, pour la plupart, ont été exclus expressément de la Chambre des Communes par des *statutes*. Leur exclusion de l'arène politique est le prix qu'on leur demande en échange de la possession de leur office, possession qui, virtuellement, dure tant que leur conduite est bonne.

Fonctionnaires politiques et non politiques.

Fonctionnaires non politiques.

En effet, qu'ils aient été nommés, à l'origine, pour des raisons politiques ou autres, « en règle générale, les fonctionnaires civils qui ne siègent pas au Parlement, détiennent leurs fonctions techniquement et légalement selon le bon plaisir de la Couronne, mais en pratique, ils sont considérés comme ayant le droit de rester en possession paisible de leurs places, aussi

Principe de la permanence dans le service civil.

(1) En vertu de ce principe, un sous-secrétaire parlementaire a préséance en rang et responsabilité sur un sous-secrétaire permanent, quelque dépendant que puisse être le premier vis-à-vis du second, lors de sa première nomination, en ce qui touche les renseignements et les informations (Rep. Com. on Diplomatic Service, *Com. Pap.*, 1871, v. 7, p. 295, 339).

longtemps qu'ils s'acquitteront convenablement de leurs fonctions. Ce principe est si universellement admis, qu'il n'y a pas aujourd'hui d'exemple de révocation d'une personne occupant un office permanent, si ce n'est pour mauvaise conduite (1) ».

Quoique les nominations aux fonctions dépendant de la Couronne soient faites au nom du souverain, il est contraire à l'esprit de la constitution que ces nominations soient faites autrement que par un ministre responsable. Une grande responsabilité pèse sur le ministère au pouvoir dans le choix des personnes qu'il appelle à remplir les places subordonnées, soit d'honneur, soit salariées. L'opinion publique ne tolérerait pas longtemps que les fonctions fussent prostituées pour des services politiques, pratique qui a, si souvent, deshonoré notre histoire, dans l'ancien temps. C'est maintenant une nécessité reconnue que chaque personne nommée à un poste de confiance, aussi modeste soit-il, doit être qualifiée pour l'occuper. Mais, pour que ce principe ne soit pas perdu de vue, il est reconnu que le ministère a le privilège de nommer de préférence, aux places vacantes, ses amis politiques et ses partisans. En effet (2), parmi les pouvoirs indispensables au gouvernement pour lui permettre de remplir efficacement ses fonctions, il y en a peu de plus essentiels, que

Nomination à la fonction.

Nomination aux offices permanents.

Patronage politique

(1) Grey, *Parl. Govt.*, nouvelle édition, p. 287 ; *Com. Pap.*, 1854-5, v. 20, p. 193.

(2) Grey, *Parl. Govt.*, p. 311 ; Rowland, *Eng. Const.*, p. 437.

celui de récompenser les services rendus. « Le patronage de la Couronne », dit May (1), « a toujours été employé à servir les intérêts et à consolider la force du parti qui en avait la distribution ».

Il est vrai que la collation des places, comme moyen de corruption électorale, a, pendant longtemps, été regardée par la législature comme une forme de subornation (bribery) (2). Mais, tout en évitant soigneusement de commettre aucune infraction à la loi, le patronage de la Couronne, dans une certaine mesure — comme nous le verrons — a été employé systématiquement, sinon invariablement, par le ministère du jour, « comme moyen de récompenser des services politiques passés et de s'assurer un appui futur ».

Patronage.

Nous allons maintenant examiner les exceptions à cette pratique : elles sont nombreuses et importantes.

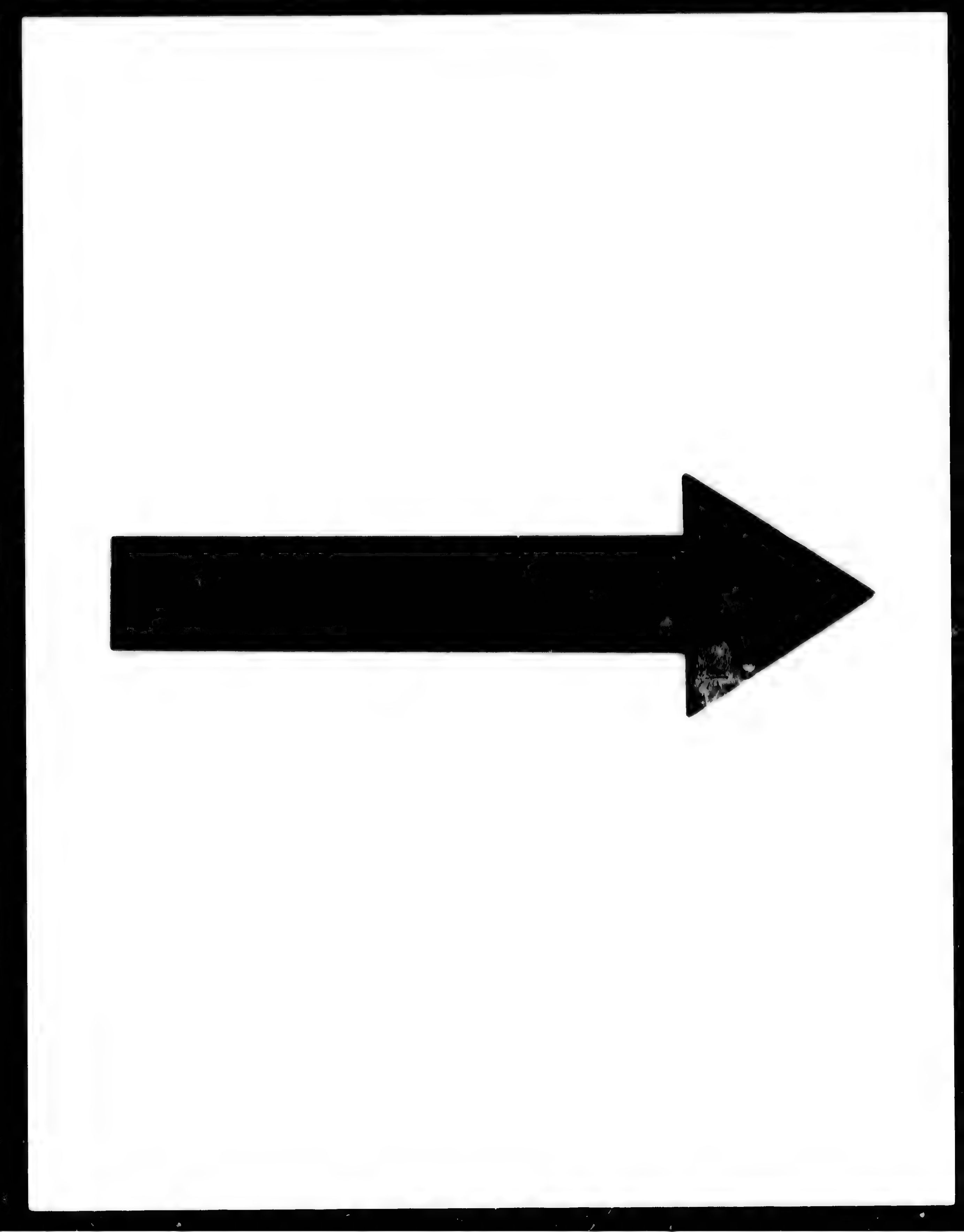
Nominations non politiques.

Tout d'abord, il n'est pas de règle que le patronage de la Couronne en matière ecclésiastique, soit généralement accordé aux partisans du gouvernement au pouvoir. Les nominations aux évêchés et autres grandes dignités de l'Église, sont faites ordinairement sur la recommandation du premier ministre, et celui-ci tient grand compte des intérêts généraux de l'Église, pour les nominations ; il ne considère pas

Dans l'Eglise.

(1) May, *Const. Hist.*, v. 2, p. 91.

(2) 2 Geo. II, c. 24 ; 49 Geo. III, c. 118, etc ; *Rogers on Elections*, 316-347.



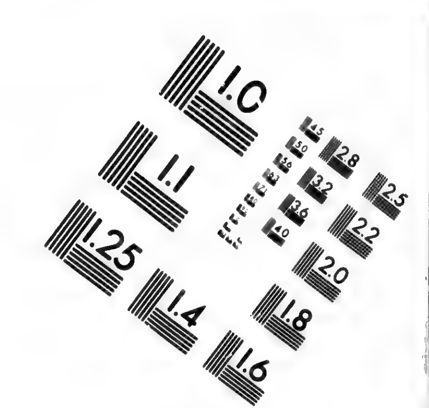
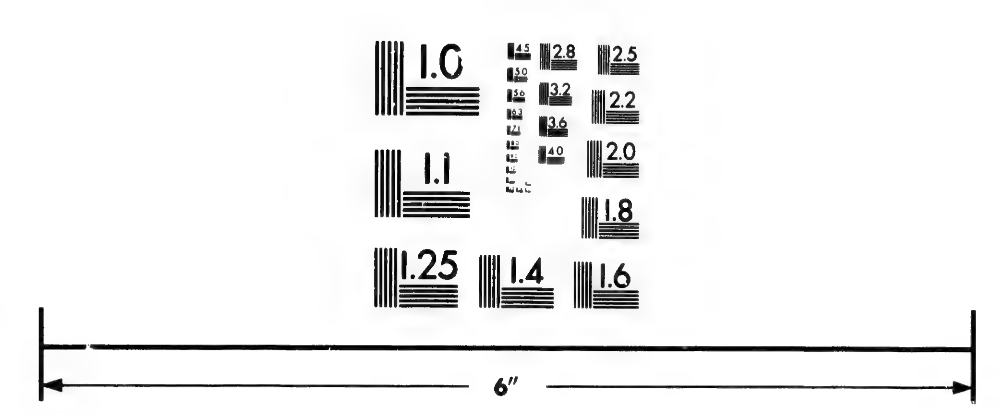


IMAGE EVALUATION TEST TARGET (MT-3)




2.8
2.5
3.2
2.2
3.6
2.0
1.8

seulement les opinions politiques des candidats (1). Au Lord Chancelier appartient le patronage pour un grand nombre d'emplois inférieurs de l'Église ; il est libre d'en disposer « d'après son sentiment sur ce qui est dû à la religion, à l'amitié, ou au parti » (2) ; mais, en règle, la distribution du patronage de l'Église par les ministres de la Couronne n'est pas influencée par des considérations politiques (3).

Dans l'armée et la marine.

Pour les nominations ou promotions d'officiers de l'armée de terre ou de mer, ainsi que des personnes employées dans les services civils de l'Amirauté, on néglige presque invariablement de faire des distinctions politiques. Tout le monde sait qu'il est du devoir de ceux à qui est confié le patronage de la Couronne, de ne se laisser guider, pour l'avancement et la distribution des emplois dans l'armée de terre et de mer, que par les règlements du service et les mérites du sujet ; ils doivent en ces matières, écarter toute intervention, du Parlement (4).

Aux changements de ministère, la nomination ou le maintien en fonctions des ambassadeurs, des ministres à l'étranger et des autres agents diplomatiques dépend seulement de leur habileté personnelle. On n'a pas égard à leurs opinions politiques, qui, pratique-

(1) Voir Rep. on Off. Salaries, *Com. Papers*, 1850, v. 15 : Lord John Russell's Evid., 309, 1282.

(2) Lord Campbell, *Lives of Chanc.*, v. 1, p. 20.

(3) Lord Granville, *Hans.* D., v. 207, p. 1865.

(4) Grey, *Parl. Govt.*, p. 160 ; *Com. Pap.* (on Admiralty) 1861, v. 5, p. 52, 109 ; Clode, *Mil. Forc.* v. 2, p. 741.

ment, n'ont rien à voir avec l'accomplissement impartial de leurs fonctions officielles (1).

Offices judiciaires.

Il en est de même pour des nominations aux offices judiciaires. A l'exception de l'office de Lord Chancelier, qui est politique et ministériel, et du poste de Chief justice du Banc de la Reine, (qui est ordinairement conféré au jurisconsulte de la Couronne), on ne permettrait pas en Angleterre que les sièges judiciaires (seats upon the bench) soient donnés à des amis politiques (2). En Irlande, il est vrai, une plus grande latitude a été laissée. Et, si les ministères Derby, en 1852 et en 1858, offraient l'exemple de promotions de membres du barreau irlandais, adversaires politiques du gouvernement, toutefois, sans aucun doute, en Irlande, les promotions au « Banc » ont été faites en général, des deux côtés, pour des raisons de partis (3).

Offices à la disposition des juges.

Les places subalternes dans les cours supérieures de justice en Angleterre, sont à la disposition des chefs des diverses Cours, envers qui ces officiers sont responsables de leur conduite (4). L'usage contraire prévalait en Irlande, où, en vertu d'une ancienne prérogative de la Couronne, certaines de ces nominations étaient conférées par le

(1) Lord Derby, Rep. Diplomatic Service, *Com. Pap.*, 1870. v. 7, p. 465, 471, 483.
(2) Yonge, *Life of Lord Liverpool*, v. 1, p. 265 ; *Hans. D.*, v. 173, p. 205.
(3) *Ib.*, v. 173, p. 205 ; v. 220, p. 430.
(4) Question soulevée quant à l'exercice du patronage judiciaire « in appt. of clerck of assize ». *Hans. D.*, v. 192, p. 343, 497 ; in the appt. of revising barrister, *Ib.* v. 198, p. 1487, 1535, 1541 ; in appt. of official referees under Judicature Act, *Ib.*, v. 229, p. 1309.

Lord Lieutenant. Mais, en 1871, ce patronage judiciaire fut conféré aux juges, à l'exception des charges de clerks juniors ; ces places sont maintenant mises au concours (1).

Nomination dans le service civil.

Pour les nominations dans les services civils, Lord Palmerston déclarait, qu'en ce qui concerne les fonctions subalternes, et avant l'introduction du système des concours, elles étaient « souvent faites sans tenir compte d'aucune considération politique » (2).

Promotions.

Les promotions dans les services civils échappent entièrement à l'influence des partis (3). En fait, des règlements sévères ont été adoptés et mis en vigueur par le gouvernement pour décourager toute tentative de la part des fonctionnaires publics, à l'effet d'être promus par ces moyens. Des circulaires ont été adressées aux membres du Parlement par les chefs des principaux départements ministériels, appelant leur attention sur les « orders in council » qui interdisent formellement aux fonctionnaires d'intéresser des membres du Parlement à leur promotion ou à leur avancement pécuniaire, et déclarant que toute tentative faite pour obtenir une promotion par une influence indirecte, politique ou autre, sera punie. Ces mesures, jointes à l'adoption générale du système des concours pour la nomination aux fonctions, ont con-

(1) *Hans.* D., v. 189, p. 842, 1602. Voir 34 et 35 Vict., c. 72 § 14 ; *Hans. D.*, v. 235, p. 1572.
(2) *Ib.*, v. 172, p. 968 ; v. 187, p. 621.
(3) *Ib.*, v. 207, p. 1865.

tribué pour beaucoup à prévenir l'abus du patronage pour des raisons de parti.

Le droit de faire des nominations dans les services publics a été, dans certains cas, spécialement conféré à la Couronne, par *statute*. Néanmoins, depuis l'introduction du système des concours, les nominations sont ordinairement faites conformément aux prescriptions des « orders in council » qui règlent le concours : mais tant que les *statutes* ne seront pas abrogés, la Couronne possède le droit exclusif d'exercer le pouvoir réglementaire en cette matière, et d'écarter discrétionnairement les règlements établis par l' « order in council » (1).

Le patronage de la couronne son étendue et la manière dont il est distribué.

On estimait, en 1863, que le patronage total de la Couronne d'Angleterre s'exerçait sur 105.000 offices environ (2). Il comprenait d'abord la nomination aux fonctions secondaires et subalternes et les *présentations* (*nominations*) sous le système des examens par concours (*the competitive examination system*) jusqu'au moment où ce dernier fit place aux « concours publics » (*open competition*). Le système des examens par concours (*competitive exa-*

(1) Sir W. Dunbar. Rpt. Pub. Accts. *Com. Papers*, 1874, v. 6, p. 27, 50.

(2) *Hans. D.*, v. 172, p. 956. Dans ce nombre, les employés du service civil figuraient en 1862, pour 43.163, tandis qu'en 1822 ils n'étaient que 18.500 (*Ib.* v. 176, p. 1944). Mais dans ces dernières années, le nombre des employés des services civils a considérablement augmenté (*Ib.*, v. 193, p. 1187). En 1873, il était évalué à 43.569, (sans compter les employés civils de l'armée et de la marine) *Hans. D.* v. 214, p. 643). — [Le développement du *Porter service*, et autres services du même genre, a augmenté et doit augmenter le nombre de ces fonctionnaires. *Walpole*].

minations) dont nous avons déjà parlé, fut établi dans le but précis de prévenir les abus du patronage. Dans quelques départements, le concours public (*open competition*) fut la règle dès le début ; dans d'autres, le concours était limité entre trois candidats.

Concours pour le service civil.

Dans les services civils et médicaux des Indes (1), dans l'armée en général, dans certains établissements navals et presque dans tous les services civils de l'Etat, le concours public (*open competition*) a été établi et, du même coup, a mis fin au patronage des ministres.

Représentation au Parlement de chaque département public.

Une conséquence nécessaire de la division des services civils en offices politiques et offices non politiques, et de la suprématie reconnue des ministres sur tous les employés subordonnés, a été tirée par notre système parlementaire : c'est que toute branche des services publics doit être représentée, directement ou indirectement, dans les Chambres du Parlement. Cette mission de représentation est remplie par les chefs politiques, qui sont eux-mêmes seuls responsables de tous les actes de l'administration jusque dans les moindres détails de la routine officielle. Possédant un contrôle absolu sur les services publics, les ministres sont tenus d'assumer la responsabilité de tous les actes officiels ; aucun blâme ne doit être adressé à un subordonné sur la façon dont sont traitées les affaires du pays, si ce n'est dans le cas de faute personnelle, hypothèse pour la-

(1) Sur le fonctionnement du système aux Indes, voir *Com. Pap.*, 7, 1870, v. p. 449.

quelle les chefs politiques ont le remède entre leurs mains (1).

Subordination de tous les fonctionnaires permanents à un chef politique.

« Ce n'est pas une règle arbitraire », dit Lord Grey, « qui exige que tous les titulaires d'offices permanents soient subordonnés à un ministre responsable devant le Parlement ; car il est évident que, sans elle, le premier principe de notre système de gouvernement, à savoir le contrôle de toutes les branches de l'administration par le Parlement, serait abandonné (2) ».

La règle de la suprématie ministérielle est tellement stricte, qu'elle interdit qu'aucun ordre soit donné à un agent public quelconque de la Couronne, par l'une ou l'autre Chambre du Parlement, si ce n'est par l'intermédiaire régulier des communications officielles, c'est-à-dire par un secrétaire d'Etat ou par tout autre fonctionnaire compétent pour transmettre les volontés royales (3).

Pouvoir absolu de la couronne de révoquer tous les fonctionnaires publics.

Ainsi, en ce qui concerne la révocation d'un fonctionnaire public, la Couronne, en vertu de sa prérogative, possède, en droit, le pouvoir absolu de renvoyer, sur l'avis de ses ministres responsables, n'importe lequel de ses agents occupant un office « selon son plaisir » « during pleasure » (4). Ce pouvoir

(1) Pour de plus amples détails sur ce point, voir, *post*, Conseil de Cabinet.

(2) Grey, *Parl. Govt.*, nouv. édit., p. 300.

(3) Cas de Sir Baldwin Walker, *Hans. D.*, v. 161 p. 1631-1641 ; v. 162, p. 235-247.

(4) *Chitty on Prerog.* p. 82. Voir : cas de Lord Howe dans *Mir. Parl.*, 1831, p. 3127 ; cas de Sir S. Robinson,

« est indispensable pour donner aux ministres — sur ceux dont l'aide et l'assistance leur sont nécessaires pour expédier les affaires publiques, — cette autorité, sans laquelle on ne pourrait équitablement pas les rendre responsables devant le Parlement de la conduite des affaires » (1).

La révocation n'a lieu que pour incapacité ou mauvaise conduite.

Mais si tout gouvernement doit nécessairement posséder le droit théorique de révoquer ceux de ses agents qui tiennent leurs offices « *during pleasure* », toutes les fois qu'il juge la mesure dictée par les exigences des services publics, néanmoins, c'est une règle reconnue que les personnes, tenant de la Couronne un office non politique, ne doivent être révoquées que pour incapacité ou mauvaise conduite (2). Des renvois prononcés pour d'autres motifs seraient blâmables et au premier chef inopportuns, surtout si, dans ces renvois, on pouvait voir des considératons politiques. Sans aucun doute, une intervention active dans la politique, de la part d'un fonctionnaire non politique, serait considérée comme un cas de faute « *misconduct* » suffisante pour justifier une révocation : c'est une règle bien éta-

Hans. D., v. 205, p. 1324; cas du Chirurgien Major Tufnell. *L. T. Rep. N. S.*, v. 34, p. 838. Pour ce qui a trait aux officiers de la marine, de l'armée ou de la milice, voir *ante*, p. 251.

(1) Grey, *Parl. Govt.*, nouvelle édition, p. 326. C'est une règle invariable qu'aucune personne renvoyée d'un département public n'est admise dans un autre (*Hans. D.*, v. 227, p. 254).

(2) Grey, *Parl. Govt.*, p. 287; M. Gladstone, *Hans D.*, v. 205, p. 1324; et 3e Rep. Com. Civ. Serv. Expend. *Com. Papers*, 1873, v. 7, p. 649.

blie du gouvernement constitutionnel, que celle qui interdit à tous les fonctionnaires « de prendre une part active aux luttes politiques », et leur recommande d'observer une stricte neutralité. Si une pratique contraire venait à prévaloir, il s'en suivrait inévitablement que le parti de l'opposition, en recueillant le pouvoir, prendrait sa revanche sur ceux qui auraient soutenu le ministère rival ; et il se produirait ainsi, par esprit de vengeance, de si profonds bouleversements dans le personnel des employés du gouvernement, que toute expérience administrative deviendrait impossible à acquérir, au grand détriment des services publics.

Fidélité dans l'accomplissement du service public.

Tous les fonctionnaires publics, quelles que soient leurs convictions particulières sur les questions politiques, sont tenus de remplir honnêtement et fidèlement leurs devoirs envers leurs supérieurs officiels du moment, et de leur prêter toute l'aide qui est en leur pouvoir. Mais cette assistance est nécessairement limitée à la sphère des devoirs officiels ; elle n'exige pas le sacrifice des opinions particulières, pas plus qu'elle n'implique une intervention dans la mêlée politique en faveur de leurs supérieurs. Si, d'une part, la pratique qui prive les fonctionnaires subalternes de leurs charges, simplement pour des motifs tirés de leurs opinions politiques, est néfaste à toute bonne administration — ainsi que le prouve si bien l'exemple de la République américaine, — d'autre part, il est manifestement déraisonnable qu'un fonctionnaire ait la faculté de

faire une opposition active au gouvernement au pouvoir (1).

Toute relation de fonctionnaires publics avec la presse, qui aboutirait à faire mauvais usage d'informations officielles ou qui troublerait les rapports de confiance qui doivent exister entre les agents du service cvil et leurs chefs, est sévèrement défendue (2).

Il n'est pas aisé de définir ce qu'il faut entendre par « mauvaise conduite » *misconduct*, qui expose justement un fonctionnaire permanent de la Couronne à la révocation. Dans une période de grande agitation politique, le gouvernement peut être contraint à agir avec plus de sévérité envers les fonctionnaires publics, qui prennent une part active à la politique, qu'en temps ordinaire.

Toute intervention dans la politique est un motif de reproche.

On a prétendu que les rapports de la classe subordonnée des fonctionnaires publics avec le gouvernement exécutif devraient être réglés par *statute*, de manière à prévenir les abus de pouvoir de la part des conseillers responsables de la Couronne envers leurs subordonnnés en fonc-

Exercice du droit de révocation.

(1) Dépêches du secrétaire colonial au Lieut.Gouv. de la N. Ecosse en 1848 et 1860, touchant le contrôle et la révocation des officiers publics, *Toronto Globe*, 22 sept. 1860. Dépêche au Gouverneur de la Jamaïque, défendant aux officiers publics d'écrire des attaques dans les journaux, *Com. Pap.*, 1860, v. 45, p. 363; *Hans D.*, v. 171, p. 722. V. aussi, la correspondance échangée entre le secrétaire colonial et le Gouverneur du New-Brunswick touchant des révocations pour raisons politiques. *New. Brus. Ass. Jour.* 1862, p. 192-196.

(2) *Hans D.*, v. 225, pp. 912, 915.

tions. Mais, comme Lord Grey, l'a fait remarquer avec raison, il serait impossible de limiter la faculté de révocation aux cas dans lesquels une mauvaise conduite pourrait être prouvée devant une Cour de droit, sans encourir le risque de voir le gouvernement exécutif paralysé par la résistance passive des personnes qui occupent ces offices et par les obstacles que ces fonctionnaires pourraient mettre dans la marche des ministres qu'ils désireraient combattre. La loi serait un instrument trop peu maniable pour régler les rapports respectifs des ministres de la Couronne et des agents civils permanents de l'Etat. Tout cela s'accomplit maintenant plus efficacement et bien plus sûrement, grâce à la puissance de l'opinion publique.

La force de l'opinion publique est si grande qu'actuellement un ministre ne songera jamais à relever un fonctionnaire public de sa charge (quand elle est permanente), si ce n'est pour très mauvaise conduite (*gross misconduct*). Mais, en même temps, le ministre a le pouvoir (et l'opinion publique l'approuvera d'en faire usage) de révoquer un agent pour des fautes qu'il serait impossible à la loi de définir à l'avance, et qui ne pourraient être prouvées légalement, bien qu'il y ait certitude morale (1).

Lord Grey s'attacha à faire remarquer que toute opposition active à leurs chefs politiques actuels, de même que toute tentative faite pour les mettre dans l'embarras, soit par résistance passive, soit en faisant surgir des difficultés dans les services qu'ils gèrent,

(1) Grey, *Parl. Govt.*, nouvelle édit. p. 326. 327.

constituent justement ce genre de mauvaise conduite, qui serait à la fois le plus dangereux et le plus difficile à réprimer ou à prevenir par une disposition légale (1).

« Savoir qu'il n'y a pas, dans le pouvoir de révocation, de restriction légale qui empêche le ministre de sévir en pareil cas comme il sera utile, voilà probablement la principale raison qui a empêché ces cas de se présenter ; et, en évitant la possibilité d'une lutte entre le gouvernement et ses serviteurs, cela renforce les bons sentiments, qui, jusqu'ici, ont existé entre eux (2) ».

Toutes les fois qu'il a semblé utile pour des raisons de réformes et d'économies dans un département public, de se priver des services d'un certain nombre d'employés, on a eu pour habitude de respecter les droits des titulaires existants, en leur accordant des pensions convenables ou des allocations de retraite.

Pensions et allocations de retraite.

Edmond Burke, dont les études approfondies sur la réduction du personnel administratif, ont eu tant de succès, disait avec raison qu'il n'était ni sage, ni bon, ni juste de revenir sur des situations ou des pensions acquises ; que la réforme doit viser l'avenir ; que la vie d'une nation ne saurait être comparée avec la courte durée de l'existence d'un individu ; qu'une

(1) *Ib.*, p. 327. Voir discours de Lord Granville et Grey, à la Chambre des Lords, 18 avril 1864, sur l'Education Com, et le vote de la Chambre des Communes.

(2) Grey, *Parl. Govt.*, nouv. édit., p. 327. Lire les discussions dans les deux Chambres, en 1872, sur le manque de courtoisie vis-à-vis du Dr Hooker, Directeur des Kew Gardens, par son chef officiel, le first comm. of works, *Hans. D.*, v 213, p. 2, 709.

cruauté individuelle et, particulièrement, une injustice, ne doivent pas être commises, pour arriver, quelques années plus tôt, au but que le Parlement a en vue, c'est-à-dire, à des économies (1). « La raison pour laquelle la diminution du nombre des fonctionnaires dans ce pays a été accueillie avec satisfaction par la nation, c'est qu'aucun pays, aucun Parlement, en poursuivant la réduction des offices, n'a plus soigneusement observé les règles de la justice envers chaque individu. Et c'est pourquoi la réforme est une mesure qui doit être étudiée de près et effectuée graduellement » (2).

Il faut dire, à la louange du gouvernement impérial, qu'il a toujours agi selon ce principe généreux : un Act général du Parlement a donné à la Trésorerie le pouvoir d'accorder des compensations convenables à toute personne dont l'office a été supprimé (3) ; et le Parlement pourvoit, par des mesures spéciales, aux cas particuliers non prévus par les dispositions de la loi (4).

En ce qui concerne la nomination, la révocation et aussi la rémunération des employés, on devrait laisser au gouvernement le soin de déterminer le traitement

(1) *Mir. Parl.*, 1836 ; p. 1047.
(2) Discours de M. Gladstone aux électeurs de Greenwich, 21 décembre 1868.
(3) 4 et 5 Will. IV, c. 24 ; *Com. Pap.*, 1852-3, v. 57, p. 717.
(4) *Hans. D.*, v. 207, p. 308. Voir le cas de Sir R. Bromley en 1865 ; le gouvernement et la Chambre des Communes traitent aussi libéralement que possible un fonctionnaire public de valeur qui prend sa retraite ; *Hans. D.*, v. 180, p. 499-508.

à allouer à tous les fonctionnaires, quels que soient leur grade ou leur position (1).

Les appointements, etc., des officiers publics sont réglés par la Trésorerie.

Ceux qui servent la Couronne doivent s'adresser directement à elle, pour obtenir des compensations et des récompenses. Les salaires et indemnités des fonctionnaires de chaque département de l'Etat (à l'exception de ceux dont les traitements sont fixés par Act du Parlement) (2), sont réglés par les Lords Commissaires de la Trésorerie et déterminés par les minutes de la Trésorerie. Il est du ressort du chef officiel de chaque département public de recommander à la Trésorerie les modifications ou augmentations à apporter aux traitements de ses propres subordonnés. Mais chacune de ces recommandations est soumise à un examen très minutieux de la part de la Trésorerie (3). Les salaires et dépenses des divers départements sont soumis chaque année au contrôle de la Chambre des Communes dans les *estimates*, et un vote distinct a lieu pour les sommes reconnues nécessaires pour couvrir les dépenses dans chaque département. Il est joint à l'*estimate*, pour lequel intervient un vote, une liste des différents articles de dépenses qui y sont comprises ; mais, bien qu'il soit dans les pouvoirs de la Chambre des Communes de réduire, en *comité des subsides*, le mon-

Et votés par le Parlement.

(1) *Corresp. Will. IV, with Earl Grey*, v. 1, p. 134-152 ; citant l'opinion des jurisconsultes de la couronne.

(2) Les fonctionnaires des deux Chambres du Parlement font aussi exception à cette règle (voir *post*, p. 186).

(3) *Hans. D.* v. 73, p. 1662; *Ib.*, v., 117, p. 834.

tant du crédit, en supprimant un traitement particulier, ou un autre article, cette faculté est rarement exercée et uniquement pour des considérations graves et urgentes. Il entre encore dans la compétence des deux Chambres du Parlement et plus particulièrement de la Chambre des Communes, de soumettre la conduite du gouvernement exécutif envers les fonctionnaires subordonnés et les agents de la Couronne, à un contrôle et à une critique entièrement libres ; mais il ne doit pas y avoir tentative d'intervention dans l'action des ministres responsables, pour la détermination du traitement et des allocations des employés publics, si ce n'est lorsqu'il est évident qu'il y a eu injustice ou oppression.

Il est de règle dans l'administration, que lorsqu'un fonctionnaire, en possession d'une pension, reçoit un nouvel emploi, sa pension se confond avec les appointements qu'il touche (1). Quand un individu s'est retiré des fonctions publiques avec une allocation de retraite, si, plus tard, on le juge capable de reprendre à nouveau d'autres fonctions, la Trésorerie peut le rappeler ; s'il ne répond pas à l'appel, il perd sa pension (2).

Les fonctionnaires sont susceptibles d'être rappelés.

Le système des pensions viagères, qui existe aujourd'hui dans le service civil, a été introduit, pour la première fois, au commencement du XIXe siècle. Les mesures jadis en vigueur pour les fonctionnaires publics, lors de leur retraite

Pensions de retraite.

(1) *Hans. D.*, v. 233, p. 814.
(2) *Ib.*, v. 235, p. 1420.

du service actif, seraient fort critiquées aujourd'hui.

Le premier Act qui établit un système de pensions de retraite pour les fonctionnaires publics en général, fut voté en 1810. En 1822, grâce aux efforts de certains réformateurs, prêchant les économies, on décida que des retenues seraient faites sur les traitements de tous les agents civils, comme contribution au fonds des retraites (*superannuation fund*). Mais cet Act fut abrogé en 1824, et les 90.000 £ qui avaient été ainsi recueillies, furent restituées à ceux qui les avaient versées, pour le motif que ces retenues violaient les termes du contrat passé avec les fonctionnaires lors de leur entrée au service.

En 1828, un comité financier de la Chambre des Communes recommanda le rétablissement des retenues; mais le Parlement refusa de sanctionner ce projet, tout au moins en ce qui concernait les agents en fonctions. Cependant, en 1829, à l'effet d'amoindrir à l'avenir la charge publique relative aux pensions de retraite, une note de la Trésorerie vint décider que, désormais, des retenues seraient effectuées sur les traitements de tous les agents civils qui seraient nommés dans la suite. Cette note fut ratifiée par le Parlement; et un nouvel Act, voté en 1834, autorisa, en faveur du fonds des retraites, le prélèvement de retenues sur les salaires des fonctionnaires civils nommés après le 4 août 1829; ceux qui étaient en fonctions avant ce jour furent exemptés de tout prélèvement.

La distinction ainsi faite entre les deux classes de fonctionnaires civils, selon qu'ils avaient été nommés pour la première fois avant ou après 1829, souleva beau-

coup de mécontentement. Ceci, avec d'autres anomalies et irrégularités touchant la mise en œuvre du système, détermina le gouvernement, en 1856, à faire une enquête sur le fonctionnement du *Superannuation Act*.

Les commissaires firent un rapport très précis dans le courant de l'année suivante. Dans ce rapport ils examinaient la question sur tous ses aspects. Après avoir déclaré que leur première impression, au début de l'enquête, avait été favorable aux retenues, ils concluaient, (après un examen approfondi de toute l'affaire et « se préoccupant uniquement des intérêts publics »), en recommandant l'abolition totale des retenues pour pensions de retraite, sans qu'il fût fait aucune réduction correspondante sur les salaires frappés par ces retenues ; c'était « l'unique solution durable et satisfaisante de cette question. (1) » Cette proposition fut approuvée par le Parlement et un Act fut passé pour abroger la partie de l'Act de 1834, en vertu de laquelle les retenues avaient eu lieu (20 et 21 Vict., c. 37).

Dans certains départements secondaires, tels que les bureaux des phares, le bureau des écoles subventionnées et quelques branches du service de la police, les employés contribuent à un fonds d'annuités (*annuity fund*) qui est subventionné par le gouvernement (2). Mais on a constaté, depuis ces dernières années, une disposition croissante à accorder des pensions de retraites dans tous les établissements publics, sans exiger de retenues sur les salaires (3).

(1) *Com. Pap.* 1857, Sess. 2 v. 24, p. 217, 237.
(2) Troisième Rep., Civ. Serv. Exp. *Com. Pap.*, 1873, v. 7, p. 624.
(3) *Ib.*, p. 637.

En 1859, un autre Act fut voté pour étendre l'effet de l'Act de 1834 à toutes les personnes ayant occupé une place fixe dans le service civil permanent de l'Etat et pour lesquelles il n'était pas autrement pourvu par le Parlement. Cet Act était nécessaire, parce que plusieurs classes de fonctionnaires publics avaient été omises dans l'Act de 1834, à l'effet de les soustraire aux réductions ; mais ces retenues ayant été abolies, on trouva préférable de soumettre tous les départements civils aux prescriptions du « *Superannuation Act* » (1). En 1869, par l'Act 32 et 33 Vict. c. 32, la Trésorerie reçut le pouvoir discrétionnaire (2) de convertir les pensions des officiers retraités de l'armée et de la marine, ainsi que des commis des départements de la guerre et de l'Amirauté, en paiement d'un capital en argent, calculé d'après la durée présumée de la vie du titulaire de la pension.

Le 18 avril 1871, on présenta une motion tendant à décider « qu'il convient d'étendre les stipulations du « *Pensions Commutation Act* » de 1869, à tous les départements du service civil ». Le Chancelier de l'Echiquier répondit en exposant que les ministres proposaient de modifier le dit Act par la suppression du privilège de la mutation, en ce qui regardait les pensions de retraite après l'âge de soixante ans et sur un certificat médical, et par la limitation du privilège à ceux qui recevaient des pensions compensatoires en raison de la suppression ou

(1) *Hans. D.*, v 153, p. 354 ; 22 Vict., c. 26 ; 36 Vict. c. 23 ; et 39 et 40 Vict. c. 53.
(2) *Ib.*, v. 211, p. 283.

de la réorganisation de leur emploi. Avec cette restriction, les Ministres proposèrent d'étendre l'Act à tout le service civil. Satisfait de cette concession, l'auteur de la motion la retira (1). Le Bill fut en conséquence introduit et passa (2).

Il fut étendu aux commis des télégraphes par l'Act 35 et 36 Vict. c. 83, amendé par l'Act 39 et 40 Vict. c. 73, et de nouveau amendé en 1882 de manière à permettre la conversion d'une partie de la pension. Mais la Trésorerie se refuserait à convertir une pension au profit de quiconque aurait encore la perspective d'être de nouveau employé dans un service public (3).

Le « *Superannuation Act* » de 1875 accorde un taux spécial de pension à ceux qui ont été pour le service civil de l'Etat, dans « un endroit malsain » « *unhealthy place* ».

C'est un principe consacré par le Parlement et « universellement admis aujourd'hui » (4), que toutes les personnes employées par la Couronne dans le service civil du Royaume Uni ont droit à une pension de retraite après une certaine durée de services, à la condition toutefois qu'elles aient atteint l'âge auquel une pension de retraite peut être accordée, ou qu'une retraite prématurée soit justifiée par un certificat médical constatant l'incapacité de servir ultérieurement (5).

(1) *Hans. D.*, v. 211, p. 1253-1259.
(2) 34 et 35 Vict., c. 36.
(3) *Hans. D.*, v. 208, p. 1847.
(4) *Ib.*, v. 177, p. 1907; 57 Geo III. c. 65; extended by 4 et 5 Will. IV, c. 24.
(5) *Hans. D.*, v. 223, p. 1214. Si le gouvernement refusait de faire droit à la réclamation d'un fonctionnaire public,

Mais, s'il apparaissait plus tard qu'une pension a été donnée pour des raisons insuffisantes, ou à un taux trop élevé, les Lords de la Trésorerie reviseraient cette décision et en prendraient une nouvelle (1). Toutes les pensions et allocations de retraite à des fonctionnaires publics, quoiqu'elles soient payables en vertu de la loi, sont réglées par les Lords de la Trésorerie, conformément aux règlements qu'ils ont le pouvoir de faire de temps en temps à ce sujet.

Concession des pensions.

D'après le « *Superannuation Act* », le maximum de la pension d'un fonctionnaire civil mis à la retraite est équivalente aux deux tiers de son traitement. Mais, en vertu de la neuvième clause de l'Act, des pensions égales au traitement entier peuvent être accordées « dans les cas où les services rendus ont été d'une nature particulière et d'un degré de mérite exceptionnel » (2). Toutefois il n'a été usé de cette faculté qu'avec une extrême réserve (3).

Autrefois, la concession des pensions était laissée à la discrétion du souverain. Mais comme il se glissait de grandes irrégularités dans cette concession de

en vertu du *Superannuation Act*, « celui-ci pourrait recourir à la Cour du Banc de la Reine à l'effet d'obliger le Trésorier à lui payer ce qu'il est en droit de recevoir (*Hans. D.*, v. 180, p. 503; Nelle Zélande, *Leg Coun.*, *Jls.* 1874, App. 2).

(1) Cas de Sir W. Brown, *Com. Pap.*, 1781, v. 37, p. 327.

(2) *Hans D.*, v. 217, p. 1531, 1561.

(3) Cas de Sir R. Hill, *Com. Pap.*, 1864, v. 30, p. 610; v. 32, p. 565 p. 569; *Ib.* 1873, v. 7, 556, 571; *Ib.*, 1875, v. 42, p. 675; *Ib.* 1877, v. 49, p. 587, etc.

pensions par la Couronne, il devint nécessaire, pour le Parlement, d'interposer son autorité en vue de réglementer et de restreindre l'exercice de cette prérogative.

Avant la reine Anne, la Couronne avait assumé la mission de payer sur ses revenus héréditaires des pensions et des annuités ; il était admis que le roi avait le pouvoir, en droit, de lier ainsi ses successeurs. Mais, à l'avènement de la reine Anne, un Act fut passé (I, Anne c. 7) interdisant l'aliénation d'une portion des revenus héréditaires pour un terme dépassant la vie du souverain régnant. A l'avènement de George III, les terres et les autres revenus de la Couronne, à l'exception des revenus des duchés de Cornouailles et de Lancastre, furent remis au Parlement, en échange d'une liste civile fixe.

Les pensions antérieurement payées sur ces revenus furent, dès lors, à la charge de la liste civile. En tant que celle-ci pouvait faire face aux demandes, il n'y avait pas de limites aux pensions ; aucun principe n'en restreignait la distribution, elle était laissée à la discrétion de la Couronne et de ses conseillers (1).

Abus de la liste des pensions.

Les abus de la liste des pensions et les facilités énormes qu'elle accordait aux pratiques de corruption, attirèrent fréquemment l'attention du Parlement, pendant le règne de George III ; et plusieurs Acts furent passés, à différentes époques, pour réglementer l'octroi des pensions.

Le droit constitutionnel du Parlement d'ouvrir des

(1) May, *Const. Hist.* v. 1, p, 214, 215.

enquêtes sur ces matières, et de contrôler la Couronne pour tout paiement effectué sur la liste civile, fut en outre pleinement affirmé et assuré en 1782 par l'Act de Burke (1) qui défendait l'octroi de pensions secrètes ; on partait de ce principe que le Parlement avait le droit d'être informé de chaque cas d'exercice de cette prérogative, à l'effet d'assurer et de renforcer la responsabilité des ministres de la Couronne (2).

Le même Act reconnaissait, de plus, le principe que les pensions ne devaient être accordées que pour deux raisons : soit comme une libéralité royale en faveur de personnes dans la détresse, soit comme une récompense au mérite.

Restrictions apportées par le Parlement.

L'intervention du Parlement pour la répression des abus commis dans l'octroi des pensions continua durant les règnes de George IV et de Guillaume IV (3) ; et finalement, à l'avènement au trône de Sa Majesté actuelle, un Act fut passé limitant le droit de la Couronne, dans l'octroi de nouvelles pensions sur la liste civile en addition aux pensions déjà en cours, à la somme de 1.200 £ par an. Pareille somme est accordée à Sa Majesté pour chacune des années successives de son règne, cumulativement,

Liste civile des pensions.

(1) 22 Geo. III, c. 82; voir les débats sur la proposition de Sir C. W. Dilke à l'égard de la liste civile, dans *Hans. D.*, v. 210, p. 210, p. 251-317; Fitzmaurice, *Life of Lord Shelburne*, v. 3, p. 4, 80.

(2) Œuvres de Burke, v. 3, p. 304-307; et voir *Hans. D.*, v. 183, p. 423.

(3) May, *Const. Hist.*, v. 1, p. 217, 218; et voir *Hans. D.*, v. 176, p. 358.

pour la distribution de nouvelles pensions. Ces pensions, conformément à une résolution, prise par la Chambre des Communes, le 18 février 1834, ne doivent être accordées qu'aux personnes ayant de justes titres à la liberalité royale ou qui, par leurs services personnels à la Couronne, par l'accomplissement de services publics, ou par leurs découvertes utiles dans le domaine des sciences, leurs talents en littérature et dans les arts, ont mérité la gracieuse bienveillance de leur souveraine et la gratitude de leur pays (1). De plus, il est prescrit qu'une liste des pensions concédées sera, chaque année, soumise au Parlement, afin de permettre à la Chambre des Communes de donner, s'il y a lieu, son avis sur leur distribution (2). Le premier Lord de la Trésorerie, et non le Chancelier de l'Echiquier, est le ministre responsable, sur l'avis duquel les pensions sont concédées (3).

Toutes les pensions doivent être portées à la connaissance de la Chambre des Communes.

C'est maintenant une règle constitutionnelle reconnue, que toutes les pensions doivent être concédées par le Parlement, ou payées sur les fonds mis en réserve à cet effet par le Parlement ; et que l'octroi de ces pensions doit invariablement venir à la connaissance de la Chambre des Communes (4). Même dans

(1) 1 et 2, Vict., c. 2; *Rep. of Com.* sur les pensions de la liste civile. *Com., Pap.* 1837-8, v. 23, p. 55-59; *Ib.*, 1868-9, p. 25, p. 110.
(2) *Com. Pap.*, 1861, v. 34, p. 237.
(3) *Mir. of Parl.*, 1840, p. 1327, 1347. Comme preuve de la difficulté d'obtenir une de ces pensions, voir Veitch, *Life of Sir W. Hamilton*, p. 284, 294; *Quar. Rev.*, v. 130, p. 407.
(4) *Com. Pap.* 1868-9, v. 35, p. 1105-1109.

le cas de pensions et d'allocations de retraite réglées, suivant la pratique établie, d'après les prescriptions du « *Superannuation Act* », les sommes destinées à les payer, doivent être votées annuellement par la Chambre des Communes ; toutefois, la parole du Parlement peut être virtuellement considérée comme engagée à les maintenir (1). Ce n'est que dans les cas extrêmes de très mauvaise conduite qu'un fonctionnaire public est privé de son droit ordinaire à une pension (2).

L'autorité qui fait la nomination est nécessairement compétente pour révoquer les agents incapables ou infidèles. Elle est, de même, le meilleur juge de leurs aptitudes et de la rémunération qu'ils doivent recevoir. Dans tous ces cas, le Parlement ne devrait pas intervenir, si ce n'est dans l'hypothèse d'un abus manifeste ou d'une corruption évidente ; alors seulement il peut être appelé à exercer son droit de contrôle. En de telles occasions, cependant, le Parlement a constitutionnellement le pouvoir d'ouvrir une enquête, de déclarer sa manière de voir sur l'exercice de la prérogative dans tel cas particulier et, s'il y a lieu, d'en appeler à la Couronne pour redresser le tort commis, ou d'y porter lui-même remède par des mesures législatives.

Droit du Parlement de faire des enquêtes et donner son avis à la couronne sur l'exercice de cette prérogative.

C'est aussi un usage absolument constitutionnel pour

(1) Att. Gen., *Hans. D.*, v. 179, p. 1320. Dans les *estimates* annuels, la somme requise en vertu des *Superan. Acts* est comprise dans un article (*vote*), mais les noms, etc., de tous les pensionnaires sont mentionnés dans le développement de l'article, ainsi qu'une liste des nouvelles pensions concédées.

(2) *Hans. D.*, v. 235, p. 197.

l'une et l'autre Chambre, de rédiger une adresse à la Couronne ou de manifester son opinion sous forme de résolution, sur la situation des divers départements publics en général, et de conseiller l'adoption de toutes réformes, destinées à augmenter l'activité de l'administration (1). Mais, si l'on veut effectuer des changements fondamentaux, dont l'effet serait de priver la Couronne de quelques-unes de ses prérogatives ou d'empiéter sur l'autorité légale d'une ordonnance en conseil, la procédure régulière est de les présenter dans un Bill, comprenant la substance des mesures proposées ; ainsi, elles pourront recevoir le consentement de la législature entière (2). Ce fut la méthode suivie par M. Burke, en 1780, dans la mise à exécution des réformes d'économie proposées dans les divers départements de l'Etat (3).

Contrôle exercé par le Parlement.

Une autre influence, indirecte mais puissante, possédée par le Parlement pour le contrôle des services publics, provient de la nécessité qu'il y a d'obtenir la sanction de la législature pour les subsides indispensables au fonctionnement du gouvernement et au paiement des traitements de tous les fonctionnaires. Ainsi, sans toucher à la prérogative elle-même, l'exercice de cette dernière

(1) Voir les débats au Parlement sur « Motions for Administrative Reform, » *Hans. D.*, v. 138, p. 2040-2133, 2154-2225, 2332. Résolutions proposées relativement à la constitution de l'*Office of Works*, soumis à la Chambre des Communes en 1860, 1863 et 1866.

(2) *Hans. D.*, v. 139, p. 695, 713.

(3) 22 Geo. III, c. 82. Voir les autres cas cités dans Tomline *Law dictionary*, verbo *Office* I.

est tempéré. L'effet de cette restriction sur l'exercice de la prérogative royale est que les ministres responsables de la Couronne veillent d'ordinaire à ne pas conseiller au souverain un acte quelconque nécessitant des subsides, sans être sûr qu'il rencontrera l'approbation du Parlement et particulièrement celle de la Chambre Basse, principalement investie, de par la constitution, du contrôle de la bourse publique.

Adresses votées par le Parlement pour ses propres dépenses.

En outre, d'après les usages du Parlement, on a toujours considéré qu'il était permis à chaque Chambre de s'adresser à la Couronne pour les fonds nécessaires au paiement des salaires et autres dépenses de sa propre organisation, conformément aux règlements qu'elle peut elle-même adopter à cet effet; chacune des deux Chambres est libre de déterminer le montant de la rémunération qui doit être allouée à ses fonctionnaires et à ses agents respectifs, sous la réserve de l'approbation de la Chambre des Communes en commission des subsides (1). Les appointements des principaux fonctionnaires sont fixés par des *statutes* et sont payés sur le *fonds consolidé*. Les propositions d'augmentation des autres traitements, et généralement tout ce qui concerne les dépenses variables, doivent être approuvées par les commissaires chargés de la réglementation des offices de la Chambre des Communes, ou, à leur défaut, par le *Speaker*. Mais toutes les dépenses ainsi proposées pour chacune des Chambres doi-

(1) *Com. Jour.* 29 juin 1836; *Lords Jour.* 23 avril 1850; *Hans. D.*, v. 218, p. 762.

vent être comprises dans les *estimates* et votées annuellement en commission des subsides. D'ordinaire, le gouvernement, en toute liberté d'ailleurs, donne suite aux recommandations faites par les commissions de la Chambre des Communes pour l'application de crédits à certains services parlementaires ; à cet effet, il intercale des articles dans les *estimates* de subsides, jusqu'à concurrence des sommes demandées et sans attendre une demande formelle de la Chambre elle-même (1).

Recommandation des Comités.

Les salaires et pensions de retraite des services administratifs de la Chambre des Lords sont fixés par la Chambre elle-même (2), mais votés annuellement en commission des subsides. *L'estimate* pour la Chambre des Lords est maintenant préparé par une commission de la Chambre et envoyé à la Trésorerie, qui, généralement, l'accepte sans discussion (3). Les salaires et les dépenses accidentelles de la Chambre des Lords sont maintenant compris dans les *estimates* annuels et donnent lieu à des ouvertures de crédits. Toutefois, on permet aux Lords de payer à leurs fonctionnaires les pensions de retraite sur les intérêts de l'*invested fee fund*. « Le fee fund » de la Chambre suffisait ordinairement à payer toutes ces dépenses ; mais, quand survenait un déficit, le clerk du Parlement s'adressait à la Trésorerie,

Salaires, etc., de la Chambre des Lords.

(1) *Estimates* pour Serv. civ., 1862-3; *Com. Pap.*, 1862, v. 35.
(2) Voir *Lords Jour.*, 27 août 1835; 28 août 1843 ; 23 avril et 30 juillet 1850; 12 août 1859 ; 5 juin 1862.
(3) *Hans. D.*, v. 150, p. 1128; v. 202, p. 383.

pour faire insérer dans les *estimates* une somme suffisante pour le couvrir. Autrefois, la Trésorerie ne connaissait et ne contrôlait ni le « fee fund » de la Chambre des Lords, ni l'emploi qui en était fait. Mais, en 1865, les Lords invitèrent le clerk du Parlement à suivre la méthode adoptée par la Chambre des Communes, pour son propre « fee fund », qui est régulièrement payé sur le *fonds consolidé* et dont les charges qui le grèvent sont comprises dans les *estimates* annuels et votées par le Parlement.

Du consentement de la Chambre des Lords, les traitements des agents de la Chambre des Lords furent, pour la première fois, compris dans les *estimates* du service civil pour l'année finissant le 31 mars 1870, et soumis au contrôle de la Chambre des Communes. La Trésorerie n'exerce d'ailleurs aucun contrôle sur ces dépenses. Une partie du « *fee fund* » fut gardée par les Lords en 1869, et les intérêts en sont employés à payer des pensions de retraite aux fonctionnaires de la Chambre des Lords; mais une somme de plus de £ 30.000 est versée annuellement à l'Echiquier à titre d'excédent de recettes. Si cette somme se trouve être insuffisante, la différence est payée sur les « *current fees* » (1). De plus, en vertu de l'Act 29 et 30, Vict., c. 39, §§ 33, 34, la Trésorerie a le pouvoir de demander

(1) Report Com. Pub. Acc. p. 47 ; *Com. Pap.* 1865, v. 10; *Lords Pap.* 1867-8, v. 30, p. 811; *Civ. Serv. Est.*, 1878-9 *Com. Pap.* 1878, v. 53. Voir *Hans. D.*, v. 177, p. 1123; *Ib.* v. 197, p. 1474 ; v. 202, p. 383; 3e *Rep. Civ. Serv. Exp. Com. Pap.*, 1873, v. 7 ; *Ev.*, p. 8, 34 ; *Civ. Serv. Est.* 1877-8, p. 61, *n*; *Com. Pap.*, 1877, v. 57.

que le « *fee fund* » des Lords soit apuré ; et elle s'est engagée vis-à-vis de la Chambre des Communes à user des pouvoirs qui lui sont ainsi conférés (1).

La Chambre des Lords statue elle-même sur les demandes de pensions faites par ses agents ; elle décide soit directement, soit sur rapport adressé par le « comité choisi » s'il s'agit du clerk du Parlement et de l'huissier de la baguette noire (*Black Rod*) (2).

Salaires, etc., de la Chambre des Communes.

Les salaires, pensions de retraite et autres dépenses concernant la Chambre des Communes étaient jadis réglés par les rapports des commissions de la Chambre ; ils sont maintenant fixés par les commissaires nommés par *statute* (3) pour le règlement des offices de la Chambre des Communes. Ces commissaires sont : le Speaker de la Chambre des Communes, le Chancelier de l'Échiquier, les secrétaires d'État et quelques autres fonctionnaires membres de la Chambre des Communes. Pratiquement, toutes les affaires actuelles du bureau sont traitées par le Speaker ; mais le bureau est toujours convoqué lorsqu'il s'agit d'une affaire importante.

Les émoluments des officiers de la Chambre des Communes ont été fixés à plusieurs reprises, conformément aux divers rapports des *comités choisis* de la

(1) *Hans. D.*, v. 187, p. 853.

(2) Cas de M. Birch, *Hans. D.* v. 97, p. 1 ; Cas de M. Edmund, *Lords Jour.*, v. 97, p. 27, 28 ; voir les observations de M. Gladstone, dans *Hans. D.*, v. 177, p. 1370. La résolution d'accorder à M. Edmund une pension, fut annulée plus tard, après que l'on eut acquis la preuve de sa mauvaise conduite et de ses malversations dans ses fonctions (*Hans. D.*, v. 179, p. 6-45).

(3) 52 Geo. III, c. 11 ; et 9 et 10, Vict. c. 77.

Chambre, présentés depuis 1836, (jusqu'à cette époque ils étaient payés par *fees*) jusqu'en 1849.

L'administration est divisée en trois branches ou départements à la tête desquels sont respectivement le *Speaker*, le *Clerk* et le Sergent d'armes (*Sergeant-at-arms*). Le chef de chaque département est responsable des crédits qui concernent son propre département, qu'il s'agisse de traitements ou de dépenses variables; et la liste complète des paiements est soumise à l'approbation et à la signature du Speaker. Si quelques changements ou accroissements doivent être apportés dans les divers services de la Chambre, ils sont faits par le chef permanent du département avec le consentement du Speaker. La Trésorerie n'est pas consultée, la sanction du « *Speaker* » est suffisante : ainsi en 1865, il y eut deux arbitres (*referees*) de Bills privés, nommé chacun à £ 1000, et cela fut fait avec le consentement du Speaker ».

En vertu des Acts 12 et 13 Vict. c. 72, l'examen fait par le *Speaker* des comptes de toutes les dépenses de la Chambre des Communes, est définitif. Sur son ordre la Trésorerie inscrit dans les *estimates* annuels les sommes qui devront être votées par le Parlement. La Trésorerie accepte ces évaluations sans examen et en comprend le montant dans les *estimates*, parce que cela concerne l'économie intérieure du Parlement (1). Il y a cependant certains articles de dépenses qui sont

(1) Pour un état comparatif des salaires accordés aux principaux officiers des deux Chambres du Parlement dans la Grande Bretagne, au Canada et dans les colonies australiennes voir *Jour. Leg. Coun. New Zeland*, 1877, Appx. nº 18.

communs aux deux Chambres et qui sont établis par la Trésorerie ; telles sont les sommes allouées aux témoins appelés devant les commissions, l'allocation du sténographe et diverses autres dépenses peu élevées.

Les pensions de retraite concédées aux officiers de la Chambre des Communes sont fixées par les commissaires sur les bases des *Superannuation Acts* (1).

Speaker de la Chambre des Communes.

Lorsque le Speaker de la Chambre des Communes se retire du fauteuil présidentiel, la Chambre a l'habitude invariable de rédiger une adresse à la Couronne, en vue de faire conférer au Speaker « une marque signalée de la faveur royale » au moment où celui-ci « cesse ses fonctions ». La Couronne répond à cette demande en conférant la pairie au Speaker sortant, et en recommandant à la Chambre, par un message, d'accorder une allocation convenable pour soutenir cette dignité.

En 1817, lorsque M. Abbot quitta son siège de Speaker, la Couronne prit l'initiative de demander une allocation pour lui, sans attendre l'adresse des Communes. Cette méthode fut jugée irrégulière (2).

Un usage semblable existait autrefois pour le cha-

(1) Voir Rep. Com. on Public Acc. Evid., 885, 977, etc. 1107, etc., 1121 etc., *Com. Pap.* 1865, v. 10 ; Rep. Com. Civ. Serv. Ex. *Com. Pap.* 1873, v. 7. Evid. p. 9 ; *Hans. D.*, v. 177, p. 1123 ; *Ib.*, v. 187, p. 855, 1093 ; v. 197, p. 1478 ; v. 223, p. 1637.

(2) *Colchester Diary*, v. 3, p. I.

pelain de la Chambre des Communes. Après un court temps de service, on avait l'habitude de voter une adresse à la Couronne pour solliciter en faveur de ce fonctionnaire un avancement dans l'Église. Lorsque la durée des Parlements était de trois ans, ces adresses étaient régulièrement faites après deux ans et demie de services. Plus tard, quand la durée des Parlements fut de sept ans, il fut d'usage de donner au Speaker deux chapelains pour la durée de chaque Parlement. Depuis 1837, grâce à la diminution du patronage de la Couronne, en matière ecclésiastique, la Chambre vote un traitement annuel à ce fonctionnaire à titre d'indemnité, mais ne formule plus de demande d'avancement.

Chapelain.

Toutefois le 31 mai 1838, antérieurement à ce changement de système, la Chambre s'étant adressée à la Couronne, en faveur de trois chapelains, en obtint des réponses favorables ; mais (pour la raison mentionnée plus haut) aucun avancement ne leur fut conféré. On tomba alors d'accord pour envoyer une adresse rappelant ces circonstances et réitérant la requête. Au cours du débat qui s'engagea sur ce point, le Secrétaire pour l'Intérieur (Lord John Russell), tout en défendant le gouvernement d'avoir intentionnellement méconnu les désirs de la Chambre, admit que cette dernière avait raison d'agir comme elle le faisait. Cependant il fit observer « qu'aucune adresse de la Chambre ne saurait lier la Couronne dans la distribution de son patronage, autrement celle-ci ne peut agir que conformément à l'avis qui peut lui être donné » (1).

(1) *Mir. of Parl.* 1838, p. 4491.

En réponse à l'adresse, Sa Majesté fit savoir qu'elle « examinerait la manière dont il pourrait être tenu compte des désirs de ses fidèles Communes » (1).

Au cours de la session, en commission des subsides, l'opinion générale fut d'allouer un traitement annuel de £ 400 au chapelain, au lieu de 200, comme jadis ; le chancelier de l'Echiquier promit alors d'examiner la question. En conséquence, les *estimates* de l'année suivante proposèrent de fixer le traitement à £ 400, somme qui, depuis ce moment, a été reconnue comme le traitement de ce dignitaire ; et depuis cette époque la situation a été considérée comme définitivement tranchée (2).

Les développements qui précèdent, démontrent que les Chambres du Parlement sont libres de déterminer la rémunération qui doit être accordée à leurs propres fonctionnaires, sous réserve de l'approbation de la Trésorerie et du consentement de la Chambre des Communes (3).

En principe, une intervention directe du Parlement dans l'exercice de la prérogative de la Couronne, quant à la nomination, au contrôle ou à la révocation des

(1) *Ib.*, p. 4541.

(2) *Ib.*, p. 5323, *Ib.*, 1839, p. 416 ; Parkinson, *Under Govt* p. 54.

(3) Une motion ayant été présentée pour que la Chambre exprimât son opinion sur le chiffre de la rémunération qui devait être allouée par les lords de la Trésorerie à M. Guerney pour frais des expériences d'éclairage de la Chambre des Communes, par lui faites sous la direction d'une commission de la Chambre, le Speaker la déclara irrégulière si elle n'avait pas le consentement préalable de la Couronne (*Mir. of Parl.* 1839, p. 5116).

fonctionnaires publics, serait inconstitutionnelle, en dehors des circonstances particulières déjà indiquées, et dans lesquelles il est du devoir du Parlement de donner son avis. Toutefois il est conforme aux usages et à l'utilité publique (1) que des questions soient adressées aux ministres, ou que de courtes discussions aient lieu dans l'une et l'autre Chambre, sur la nomination ou le contrôle des fonctionnaires, dans les cas où une motion directe serait critiquable. De cette façon on donne au ministère l'occasion d'expliquer et de défendre l'opportunité de ses nominations, qui peuvent avoir été mal interprétées par la presse ou le public en général.

Enquêtes des ministres.

Nous avons maintenant achevé notre étude sur la prérogative royale en ce qui concerne les fonctionnaires. Nous avons vu que la constitution a investi le souverain du droit de nommer, de contrôler, de rémunérer et de révoquer les agents publics de la Couronne. Ainsi la dignité et l'indépendance de cette dernière dans le choix de ses agents, et le bon fonctionnement du service se trouvent assurés. En même temps, une juste protection est assurée contre les abus qui pourraient se produire dans la distribution du patronage, le contrôle et la révocation des fonctionnaires grâce à la responsabilité qui incombe aux ministres devant le Parlement pour le loyal exercice de cette prérogative. Les ministres, en effet, sont directement responsables de la bonne mar-

Résumé.

(1) M. Gladstone, *Hans, D.*, v. 195, p. 40.

che des services publics, du choix de personnes capables pour occuper tous les emplois secondaires de la Couronne, de la juste rémunération à leur accorder et de la protection qui leur est due contre des vexations ou des révocations pour motifs insuffisants ou inavouables.

CHAPITRE IV

LA PRÉROGATIVE ROYALE (*suite*).

La couronne source de justice, des grâces et des honneurs.

I

La Couronne et la Justice.

Il est de la plus grande importance pour le bien-être de l'Etat que la justice soit rendue librement et impartialement à tout le monde, et à tous les degrés.

En vertu de la constitution de ce royaume, le souverain est considéré comme source de la justice. « Par source de la justice, la loi ne veut pas dire l'auteur ou le créateur, mais seulement le dispensateur. La justice ne dérive pas, en effet, du roi comme don volontaire ; le souverain n'est que le représentant du peuple chargé de faire rendre la justice à qui elle est due. Il n'en est pas la source, mais le réservoir d'où le droit et l'équité sont ensuite transmis à chaque individu par des milliers de canaux. »

Le roi dispensateur de la justice.

Quoique la justice jaillisse du roi comme d'une fontaine, il ne peut l'administrer personnellement, ni autoriser une dérogation quelconque aux lois (1). Il lui est interdit de juger en quelque matière que ce soit, si ce n'est par l'intermédiaire de personnes dûment nommées à cet effet. Les Cours de justice, créées dans l'origine pour entendre les litiges et les procès et y mettre fin, doivent procéder conformément aux lois. Et la Couronne ne saurait, de sa propre autorité, établir une nouvelle cour, changer la juridiction ou la procédure d'une cour existante, toucher au nombre des juges, au mode de leur nomination et à la durée de leur charge. Pour ces modifications la coopération du Parlement est indispensable (2).

C'est un ancien droit de la Chambre des Lords, de convoquer les juges d'Angleterre, à l'ouverture de chaque Parlement, pour être présents et, quant le besoin s'en fait sentir, éclairer la Chambre de leurs avis sur les questions juridiques. Les juges continuent toujours à recevoir une semblable convocation. Toutefois il n'est plus aujourd'hui d'usage qu'ils soient présents, si ce n'est à l'ouverture de la session, à moins qu'ils ne soient spécialement appelés pour des affaires déterminées. De telles convocations ont été faites de temps à autre, jusqu'à l'année 1880, époque à laquelle, à propos de l'affaire Angus *c.* Dalton, la Chambre des Lords appela sept juges pour l'assister dans la décision à prendre.

(1) Petersdorff, *New Abrdmt*, v. 6, p. 215.

(2) Hearn, *Govt. of Eng.*, p. 74 ; Bowyer, *Const. Law*. p. 170, 171, 496 ; Forsyth, *Const. Law.*, p. 186.

Les juges irlandais et écossais ne reçoivent pas de convocations ; néanmoins la Chambre à fait, en deux ou trois occasions, appel aux juges écossais. à l'effet d'avoir leur avis sur des questions de droit intéressant l'Ecosse (1).

Il entre, cependant, dans les principaux devoirs et attributs du Parlement « de surveiller les cours de justice et de prendre grand soin qu'aucune d'elles, de la plus infime à la plus élevée, ne s'écarte des lois et de la constitution de ce royaume, de l'équité, de la saine conduite légale, et de la bonne justice » (2).

Néanmoins, l'intégrité et l'indépendance des fonctions judiciaires sont amplement sauvegardées contre l'empiétement de la Couronne, des cours, et de la législature.

Indépendance judiciaire.

Depuis Edouard III, toute intervention de la part de la Couronne, dans le cours de la justice a été déclarée illégale (3). C'est un principe de droit, qu'aucune action ne peut être dirigée contre un juge, soit d'une cour supérieure, soit d'une cour inférieure, pour un acte judiciaire, même s'il était allégué que l'acte est entaché de dol et de corruption (4) ; et les

(1) L. T., 27 nov. 1880, p. 58.

(2) Report on Lord's Proced. on M. Hasting's trial, *Com. Jour.* v. 49, p. 517 ; Stubbs, *Const. Hist.*, v. 2., p. 605.

(3) Hearn, p. 79. Voir les arguments de M. Lowe et de Sir M. James, dans *Hans. D. v.* 235, p. 421, 442.

(4) Broom, *Constitutional Law*, p. 763-772; Thomas, *Const. Cases*, p. 81. Exception pour le refus du writ d'*habeas corpus* en vertu de l'Act 31 Car. II, c. 2, sec. 9, ou pour le refus d'un *Bill of Exceptions* en vertu des Stat, Westminster 2, 13 Edw. 1, c. 31.

usages constitutionnels défendent à chacune des Chambres du Parlement de s'occuper des affaires de la compétence d'une cour de justice, ou d'ouvrir une enquête sur la conduite de l'autorité judiciaire, si ce n'est dans les cas extrêmes et notoires de mauvaise conduite ou de violation de la loi, hypothèses dans lesquelles l'intervention du Parlement peut être nécessaire en vue d'obtenir le déplacement d'un juge corrompu ou incapable (1).

Tous les juges prêtent serment de servir fidèlement et loyalement la reine et son peuple dans les différentes fonctions qui leur sont confiées, et de « faire égale justice et application du droit à tous les sujets de la reine, riches ou pauvres, sans avoir égard aux personnes » (2). Mais pour le cas où un juge, soit volontairement, soit par ignorance, violerait son serment ou commettrait une faute dans l'accomplissement de ses fonctions, la constitution a prévu un remède adéquat au mal, et un moyen de priver le juge de ses fonctions.

Tenure de l'office du juge.

Avant la révolution de 1688, les juges des cours supérieures tenaient, en règle générale, leurs charges du bon plaisir et de la volonté de la Couronne. Sous l'empire de ce système il y eut, de temps à autre de fréquents exemples de vénalité, de corruption ou d'oppression de la part des juges et d'arbitraire de la part de la Couronne, qui déplaçait les juges intègres, et était de connivence,

(1) Voir *post*, p. 302.
(2) Rep. of Oaths Comm., p. 42-45, *Com. Pap.*, 1867, v. 31.

dans leurs agissements, avec les juges malhonnêtes.

Tout ceci provoqua des plaintes sérieuses ; et différentes tentatives furent faites au cours du dix-septième siècle, pour limiter le pouvoir discrétionnaire de la Couronne dans les nominations de juges (1). Finalement, l'*Act of Settlement*, passé en l'année 1700, décida qu'après l'avènement de la maison de Hanovre au trône d'Angleterre, les commissions de juges seraient faites *quamdiu se bene gesserint*, et que les salaires de ces derniers seraient déterminés d'une manière fixe. Toutefois, il fut également décidé que, sur une adresse des deux Chambres du Parlement, les dits juges pourraient légalement être révoqués (2).

Révocables sur l'adresse du Parlement.

Il ne restait plus qu'un pas à faire pour rendre les juges complètement indépendants du souverain régnant : les exempter de la règle, applicable à tous les fonctionnaires, en général, et d'après laquelle leurs commissions étaient annulées à chaque changement de règne.

Sécurité donnée à la fonction judiciaire.

C'est une question très douteuse que celle de savoir si cette règle s'appliquait aux juges à partir du jour où ils commencèrent à être nommés « tant qu'ils se conduiraient bien » (« *during good behaviour* ») ; toutefois il parut convenable de placer cette question hors de contestation (3).

En conséquence, un des premiers actes politiques

(1) Hearn, p. 80, 85 ; Atkinson, *Papinian*, p. 121.
(2) 12 et 13 Wil. III, c. 2. Voir Pike, *Hist. of Crime in Eng.* v. 2, p. 322.
(3) Campbell, *Lives of the Chanc.* v. 5, p. 148.

de George III, à son avènement au trône, fut de recommander au Parlement l'abrogation de cette restriction. L'idée fut adoptée, et une loi décida que les commissions des juges resteraient en vigueur, « tant qu'ils se conduiraient bien » (*during their good behaviour*) nonobstant le changement de règne. « Toutefois il reste toujours légal pour Sa Majesté, ses héritiers, etc., de destituer un juge ou des juges sur l'adresse des deux Chambres du Parlement. ». « Il fut de plus décidé que les émoluments des juges, qui existent aujourd'hui ou seront dans l'avenir alloués par un Act du Parlement, constitueraient une charge permanente de la liste civile » (1). En vertu de diverses lois postérieures, les émoluments des juges sont maintenant payables sur le fonds consolidé (2), ce qui les soustrait encore plus efficacement à l'incertitude qui resulterait du vote annuel en comité des subsides.

Perte de l'office à raison de fautes

Avant d'entrer dans l'examen de la procédure parlementaire suivie pour la révocation d'un juge, en vertu de l'*Act of Settlement*, il est nécessaire d'étudier d'une manière précise les conséquences légales de cette idée que les juges restent en fonction « *during good behaviour* », et d'examiner le remède auquel peut actuellement recourir la Couronne au cas de mauvaise conduite de ceux qui détiennent un office dans ces conditions.

L'effet légal de la concession d'une fonction, tant que le titulaire se conduira bien, « during good beha-

(1) I Geo. III, c. 23.
(2) *Com. Pap.*, 1865, v. 30, p. 50.

viour », est de créer une charge à vie (1). De telles fonctions ne prennent fin que pour cause d'infirmité mentale ou corporelle du titulaire, ou à raison d'écart dans sa conduite (2). Mais, comme toute situation conditionnelle, celle-ci peut être perdue par la résolution de la condition qui y est annexée, c'est-à-dire par la mauvaise conduite (*misbehaviour*) ; par le terme « conduite » (behaviour) on entend la conduite du titulaire de l'office dans l'exercice de ses fonctions officielles (3).

Mauvaise conduite dans les fonctions

La mauvaise conduite comprend : premièrement, le mauvais exercice des fonctions judiciaires ; deuxièmement, la négligence ou un manque d'application dans la fonction (4) ; et troisièmement, une condamnation pour un délit infamant, qui, bien qu'il n'ait aucun rapport avec les devoirs de sa charge rend le coupable incapable d'exercer une fonction publique, ou supposant la confiance publique (5). Au cas de mauvaise conduite dans l'exercice des fonctions c'est à celui qui nomme le fonctionnaire qu'il appartient de décider si le fait reproché est un acte de mauvaise conduite. D'ailleurs le fonctionnaire révoqué a le droit de prendre

(1) Voir l'opinion des jurisconsultes coloniaux de la couronne *in Return to an Order of the Leg. Assembly of Victoria* (Australie) *for correspondence respecting the Rights and Privileges of the Judges, Votes and Procedings Leg. Assy. Victoria*, 1864-1865 ; C. nº 2, p. 10 et 11.

(2) Voir le jugement de Lord Holt, dans Harcourt *c.* Fox, I. Shower, p. 426, 506, 536 ; *Law. Mag.* N. S. v. 20, p. 201.

(3) 4 Inst. 117.

(4) 9 Reports, 50.

(5) Rex *c.* Richardson, 1 Burrow. 539.

toutes mesures qu'il juge convenables pour se défendre.

S'il y a mauvaise conduite en dehors de l'exercice des fonctions, elle doit nécessairement être établie par une condamnation préalable prononcée par un jury. Quand la fonction est conférée à vie par lettres patentes, la forfaiture doit être confirmée par un *scire facias* (1). Ces principes s'appliquent à toutes les fonctions judiciaires ou administratives occupées « during good behaviour » (2).

L'exactitude légale des définitions qui précèdent, sur les conditions dans lesquelles une charge conférée, par lettres patentes est révocable, se trouve confirmée par un avis des jurisconsultes officiels de la Couronne d'Angleterre (Sir William Atherton et Sir Roundell Palmer), communiqué au gouvernement impérial en 1862. Cette consultation établit, pour le cas de mauvaise conduite d'un juge que « il y a violation légale des conditions dans lesquelles la fonction est tenue », et que « lorsqu'une fonction publique est occupée during good behaviour, la faculté de révoquer pour mauvaise conduite doit exister quelque part ; qu'enfin, lorsque cette faculté est exercée, son effet n'est pas d'abréger la tenure de l'office, mais de retirer l'office, de le déclarer vacant pour non exécution de la condition moyennant laquelle elle avait été conférée originairement » (3).

Sur ce même point, M. Denman (qui fut plus tard

(1) Com. Digest *Officer* (K. 11).
(2) 4 Inst. 117.
(3) Cité dans *Votes and Procedings, Leg. Assembly Victoria*, 2d Sess. 1866, v. 1, C. n° 8.

Lord Chief Justice), affirma à la barre de la Chambre des Communes, lorsqu'il se présenta en qualité de conseil de Sir Jonah Barrington, (1) que, indépendamment d'une adresse du Parlement à la Couronne, ou d'une mise en accusation (*impeachment*), en vue d'obtenir la révocation d'un juge, il existait deux autres voies pour atteindre ce même but.

« 1° un *Writ* de *scire facias* pour retirer la patente par laquelle la fonction avait été conférée ;

Diverses procédures contre les juges.

2° une instruction criminelle (à la cour du Banc du Roi), à la requête de l'Attorney General. Par cette dernière manière de procéder, en particulier, l'affaire peut être vite terminée » (2).

Le 25 novembre 1805, l'Honorable Robert Johnson, l'un des juges de la Cour des Plaids Communs en Irlande, fut reconnu coupable par la Cour du Banc du Roi d'Angleterre, du délit de *libelle* contre le Lord-lieutenant d'Irlande et autres (3). — Après sa condamnation, on permit au juge, par transaction, de résilier ses fonctions (4).

Les circonstances particulières dans lesquelles chacun des procédés énumérés plus haut serait particulièrement applicable, ont été expliquées ainsi : « Pre-

(1) Voir *Mir. of Parl.* 1830, p. 1702.

(2) *Mir of Parl.* 1830, p. 1897 ; *Foster on the Writ of Scire facias,* livre III, chap. II. Pour les cas relatifs aux circonstances dans lesquelles un *Writ of scire facias* peut être rendu, voir Moore, P. C. cases N. S., v. 3, p. 439.

(3) Howell, *State Trials,* v. 29, p. 81-502 ; voir *Parl.* D. v. 5, p. 557, 622.

(4) *Mir. of Parl.* 1830, p. 8197.

mièrement, en cas de mauvaise conduite ne constituant pas un délit au sens juridique, la procédure à suivre semble être le retrait de la patente de nomination par *scire facias*, « la bonne conduite » étant la condition sous laquelle l'office de juge a été conféré ; deuxièmement, quand la conduite constitue ce qu'un tribunal peut considérer comme un délit (*misdemeanour*), on procède par instruction criminelle (*information*); troisièmement, si la faute constitue un crime véritable, il faut recourir à la mise en accusation « *impeachment* » ; enfin, quatrièmement, et dans tous les cas, il est loisible au Parlement, « usant du double pouvoir d'enquête et de juridiction qui appartient aux deux Chambres, en vertu de la loi », de présenter à la Couronne, quand il le jugerait nécessaire, une adresse en vue d'obtenir la révocation d'un juge (1).

Action du Parlement pour obtenir la révocation d'un juge

Mais, en outre de ces diverses procédures, la constitution, à juste titre, a conféré aux deux Chambres du Parlement dans l'exercice de cette surveillance qu'elles exercent sur les cours de justice et qui est une de leurs plus importantes fonctions, le droit de demander à la Couronne la révocation d'un juge qui, dans leur opinion, s'est montré incapable d'exercer convenablement ses fonctions judiciaires. Ce pouvoir, dans un sens strict, n'est pas judiciaire, car il peut être invoqué dans des occasions où la mauvaise conduite alléguée ne constitue pas une violation légale des conditions auxquelles est subordonné l'exercice de la fonction.

(1) *Lords Jour.* v. 62, p. 602.

Cette faculté de révocation est une qualification en même temps qu'une exception aux termes de l'Act nommant à une fonction qui doit être occupée « during good behaviour ». Ce n'est pas un incident ou une conséquence légale.

En commençant une enquête de cette nature, le Parlement n'est limité par aucune autre restriction que celle qu'il s'impose à lui-même. Néanmoins, depuis que des pouvoirs ont été conférés au Parlement par la loi, (pouvoirs qui définissent et règlent la procédure à suivre contre les juges coupables de délits), la nécessité impérieuse d'assurer l'indépendance des juges, devrait empêcher les Chambres d'accueillir une plainte contre un juge, à moins qu'on ne puisse imputer à ce dernier une mauvaise conduite si grave qu'elle justifierait ou plutôt contraindrait les deux Chambres à se réunir pour envoyer une adresse à la Couronne à l'effet d'obtenir la révocation dudit juge. (1) « Quand il s'agit d'une chose de moindre importance, il est préférable de la porter devant l'opinion publique, qui constitue un frein salutaire à la conduite des juges comme à celle des fonctionnaires publics de toutes sortes ; il ne serait p s toujours bon d'en faire l'objet d'une enquête parlementaire » (2).

Quand elle est justifiable.

Ces règles présentes à l'esprit, la Chambre des Communes, à laquelle il appartient spécialement de prendre l'initiative en ces affaires, devrait se souvenir des paroles qui lui furent jadis adressées par Edmond

(1) Fitzmaurice, *Life of Lord Shelburne* v. 2, p. 219.
(2) Att. Gén. Pollock, *Hans. D.* v. 66, p. 1090.

Burke : « Quand nous apercevons la cause d'une plainte, nous pouvons y porter remède : soit par une adresse, en vue d'obtenir la révocation d'un juge impropre ; soit par la mise en accusation (*impeachment*) (1) devant les pairs, afin de poursuivre impitoyablement un juge corrompu ; soit enfin par un Bill, déterminant, expliquant, renforçant ou réformant la loi, selon que nous le conseilleront l'occasion et la nécessité. Notre situation est donc très honorable pour nous-mêmes et très utile à notre pays, à la condition de ne pas abuser de la confiance que l'on a mise en nous, ou de ne pas la tromper » (2).

Le Parlement « n'a pas seulement le droit de s'adresser à la Couronne pour la révocation d'un juge quelconque ; mais, au cas de mauvaise conduite, il a le droit d'exercer un contrôle général sur la manière dont les juges remplissent leurs devoirs, et d'ouvrir une enquête à ce sujet » (3). « Les juges du pays sont responsables de leurs actes ; et toute mauvaise conduite de leur part peut être examinée et blâmée par les Cham-

(1) Comme dans le cas de Bacon en 1620 (2 St-Trials, 1807), et du Lord Chancelier Macclesfield en 1725 (16 St-Trials, 767). La procédure de mise en acusation par la chambre des Communes est décrite en détail dans le 23e chapitre du traité de Sir Erskine May sur les *Usages of Parliament*.

(2) *Burke Speeches*, v. 1, p. 80.

(3) *Hans. D.* v. 67 p. 1006. Voir les discussions au sein du Parlement sur l'aptitude du Ch. Just. Lefray à continuer à présider la Cour du Banc de la reine en Irlande, après l'âge de quatre-vingt-dix ans. (*Ib.* v. 182, p. 1629 ; v. 183, p. 353, 778). Sa Seigneurerie résigna, tout de suite après, son siège (*Ib.* v. 184, p. 835). (Dans un cas récent, l'attention de la Chambre de Communes fut attirée sur l'incapacité d'un juge. Mais la Chambre refusa d'intervenir et le juge se retira peu après). (*Walpole*).

bres du Parlement ». Ces investigations commencent d'ordinaire par des questions adressées, dans chaque Chambre, aux ministres, afin d'obtenir de plus amples explications sur le sujet de plainte (1).

Mais, dans l'accomplissement de ces hautes fonctions de contrôle, le Parlement s'est prescrit à lui-même certaines règles et certaines limites constitutionnelles, en vue de prévenir tout empiétement sur l'indépendance des fonctions judiciaires, qui constituent elles-mêmes l'un des remparts de la liberté anglaise. Et il échoit aux conseillers de la Couronne, comme à ceux qui sont particulièrement responsables de l'absolue préservation de la pureté de la justice, d'être les premiers à soutenir l'indépendance des juges contre quiconque les attaquera, et de les garder contre l'intrusion des influences de partis, au cours d'un débat devant le

Limites de l'intervention parlementaire

(1) Lord Chan. Campbell *Hans. D.* v. 163. p. 824 ; Amos, *Fifty Years Eng. Const.* p. 443. Voir à la chambre des Communes les discussions sur certaines expressions employées en public par des juges irlandais (*Mir. Parl.* 1833, p. 3925-3927) ; *Hans. D.* v. 178. p. 196 ; *Ib.* v. 221, p. 1871. Enquête relative au langage et à la conduite d'un vice-chancelier en audience publique (*Hans. D.* v. 172, p. 871). Enquête relative à la sévérité injuste de certains jugements rendus par le Dy. Asst. Judge des *Middlesex Sessions.* (*Ib.* v. 175, p. 1061). Enquête relative aux grandes et fréquentes inégalités dans les jugements des assises en matières criminelles. (*Ib.* v. 198. p. 1373, 1530). Débat sur l'allégation d'abus de pouvoir commis par des juges pour la punition d'infractions, pour outrage envers la Cour. (*Ib.* v. 224, p.1743 ; *Ib.* v. 226, p. 375).

Parlement sur des matières touchant l'administration de la justice (1).

D'après ce principe, il est inopportun pour les ministres d'appuyer la réception par le Parlement de motions ou de pétitions contre les juges, à moins que les circonstances ne justifient une enquête sur le sujet de plainte, et que l'on ne se trouve dans un cas où il y a de sérieux motifs d'instruire l'affaire (2).

Accusation devant le Parlement

C'est l'habitude invariable du Parlement de ne jamais recevoir d'accusation criminelle contre quelqu'un, sans que celle-ci ne soit appuyée sur des bases précises et bien définies. L'accusation doit être soumise par écrit à la considération de la Chambre, (que l'on veuille procéder par la mise en accusation (*impeachment*), ou par adresse à la Couronne pour la révocation, ou enfin par commission d'enquête sur la mauvaise conduite alléguée), afin de permettre à la personne attaquée de se défendre librement sur tous les chefs d'accusation dirigés contre elle (3).

La conduite des juges ne doit pas être attaquée à la légère.

Les plaintes adressées au Parlement sur la conduite des juges ou sur les décisions des cours de justice, ne devraient pas être reçues à la légère. « Rien ne serait plus injurieux pour l'administration de la justice, que si la Chambre des Communes

(1 *Hans. D.* v. 215, p. 1297 ; L-T. v. 53, p. 58.

(2) Disraéeli, *Hans. D.* v. 223 p. 463 ; Att. Gen. Baggalay, *Ib.* v. 215, p. 90.

(3) Cas de l'évêque de Bath et Wells, 1852, (*Hans. D.* v. 122, p. 465, 613, 948-963. Cas de Ch. Just. Monahan (*Hans. D.* v.

assumait elle-même les fonctions de cour de révision sur les procédures d'une cour ordinaire de justice, ou sur les décisions d'un tribunal légal compétent, ou si elle se mêlait de la question de savoir si, en ceci ou cela, les juges sont critiquables, ou si elle essayait de leur infliger une légère punition (1), en soumettant à une critique hostile leur conduite officielle. Le Parlement devrait s'abstenir de toute intervention sur le judiciaire, sauf, dans le cas de violation si grave de la loi, par intention, corruption ou incapacité, qu'il deviendrait nécessaire pour la Chambre d'exercer le pouvoir qui lui appartient de conseiller à la Couronne la révocation du juge » (2).

Si le consentement des deux Chambres du Parlement est nécessaire pour former une adresse à la Couronne, en vertu de laquelle le souverain sera autorisé à révoquer un juge qui tient son office « *during good behaviour* », et si chacune des deux Chambres a également compétence pour recevoir, à son gré, des pétitions contenant des plaintes contre l'administration de la justice ou la conduite de personnes remplissant des fonctions judiciaires, ou même pour faire ouvrir par un « comité choisi », des enquêtes prélimi-

163, p. 823, 898, 984) ; et encore *Ib.* v. 178, p. 196. Voir les observations de M. Wynn dans *Parl. D.* N. S. v. 13, p. 1249; Rpt. Sel. Comm on Corrupt Practices ; *Com. Pap.* 1870, v. 6, p. 17.

(1) M. Gladstone, *Hans. D.* v. 209, p. 757 ; *Ib.* v. 224, p. 585 ; v. 228, p. 965 ; v. 234, p. 1558.

(2) Lord Palmerston, *Hans. D.* v. 140, p. 1561 ; Sir R. Peel, ses discours sur le cas du Baron Smith dans *Mir. of Parl.* 1834, p. 132, 312 ; et les débats sur la motion du Dr Kenealy relativement au procès de la Reine c. Castro.

naires sur ces plaintes, — au contraire, d'après la loi, une adresse conjointe (*joint address*) doit émaner originairement de la Chambre des Communes qui est spécialement l'assemblée de mise en accusation et, au premier chef, « le grand enquêteur de la Haute Cour du Parlement ».

Révocation des juges

L'action du Parlement pour la révocation d'un juge peut se produire de différentes manières. Elle peut être demandée, soit sur les chefs d'accusation présentés à la Chambre des Communes par un membre de sa place, et énumérant les cas de mauvaise conduite dont s'est rendu coupable le juge accusé (1), soit après une enquête préliminaire faite sur la conduite judiciaire du personnage en question, par une commission royale (nommée spontanément par le gouvernement (2), ou à la requête de l'une ou l'autre Chambre du Parlement) (3), soit par un comité choisi de la Chambre (4), soit, sur la pétition présentée à la Chambre par quelque personne ayant des sujets de plainte contre un juge (5). — Mais on ne devrait laisser sur le bureau de la Chambre aucune pétition attaquant la conduite d'un juge sans que, dans un délai raisonnable, un membre ne se chargeât d'inviter la Chambre à examiner les griefs qu'elle contient.

(1) Cas du Baron M. Cleland, *Parl. Deb.* v. 11, p. 850-854.
(2) Cas du Chief Baron O'Grady, *Com. Jour.* v. 76, p. 432.
(3) Cas de Sir Jouah Barrington, *Mir. of Parl.* 1828, p. 1577.
(4) Cas du Judge Fox, *Lords Jour.* v. 45, p. 21.
(5) *Parl. Deb.* v. 3, p. 22, 46.

Ne perdons pas de vue la responsabilité générale qui pèse sur les ministres de la Couronnne pour l'administration équitable de la justice dans le royaume, et l'obligation qu'ils ont, envers les dispensateurs de la justice, de les protéger contre les attaques injurieuses ou contre les accusations calomnieuses. La conséquence nécessaire, c'est qu'avant de consentir à une proposition d'enquête parlementaire sur la conduite d'un juge, — ou même dès la réception d'une pétition contenant des plaintes sur la conduite d'un juge, mais ne demandant pas sa révocation conformément à la loi, ou n'apportant pas de preuves sérieuses à l'appui de cette allégation — les ministres doivent se rendre compte par eux-mêmes du bien fondé de la plainte et se préparer à contrecarrer ou, au contraire, à appuyer l'intervention du Parlement en cette occasion (1).

La Chambre des Communes ne devrait prendre l'initiative d'aucune tentative d'accusation criminelle contre quelqu'un, et les ministres de la Couronne ne devraient donner leur sanction à aucune mesure semblable, sans que l'accusation reposât sur des bases déterminées et précises ; et lorsqu'il s'agit d'un juge, de telles accusations devraient n'être accueillies que sur des allégations de mauvaise conduite, suffisantes, si elles étaient prouvées, pour justifier sa révocation de son siège (2). Mais il est indifférent que cette mauvaise conduite ait été le résultat d'un

(1) Cas du Juge Nicholl dans *Mir. of Parl.* 1828, p. 2584.

(2) Voir observations à la Chambre des communes, relatives à une décision du Ch. Justice Coleridge, *Hans. D.* v. 232, p. 1363, 1858.

exercice impropre des fonctions judiciaires ou qu'elle soit uniquement attribuable au juge en tant qu'homme privé ; pourvu seulement qu'elle ait été de nature à le rendre incapable de remplir honorablement ses fonctions judiciaires.

Aucune adresse tendant à la révocation d'un juge ne doit être adoptée par l'une ou l'autre Chambre du Parlement, si ce n'est après une enquête entière et légale de la plainte, par toute la Chambre ou par une commission de toute la Chambre à la barre, même si l'affaire a déjà été examinée par d'autres tribunaux.

L'application de ce principe exigera évidemment que la personne accusée soit dûment informée de l'action intentée contre elle, à chaque degré de l'enquête, que les copies de toutes les pétitions, articles de plaintes et votes de la Chambre des Communes s'y rapportant, lui soient promptement communiqués ; et que, sur sa demande adressée à la Chambre, permission lui soit accordée de paraître en personne ou par un mandataire, pour défendre sa propre cause.

En demandant à la Couronne, par une adresse, conformément à la loi, la révocation d'un juge qui, d'après l'opinion des deux Chambres du Parlement, est incapable de continuer à remplir ses fonctions judiciaires, il faut énumérer les actes de mauvaise conduite qui ont motivé l'adoption de cettre adresse, afin que le souverain soit en état d'exercer son pouvoir constitutionnel en agissant d'après l'avis du Parlement.

Mais ce ne sont pas seulement les juges des cours supérieurs qui sont justiciables de la juridiction du

Parlement et exposés à être révoqués sur une adresse des deux Chambres. La loi s'applique également à « tout juge » dont les fonctions sont occupées « *during good behaviour* ».

Juges des cours inférieures. Comment ils sont revoqués.

Il est vrai que les juges des cours inférieures sont placés sous la surveillance générale du Banc de la Reine devant qui ils peuvent être poursuivis, par une instruction criminelle, pour corruption ou faute *grave*. — Ils sont révocables pour mauvaise conduite, soit en vertu du *common law*, soit en vertu de la loi écrite. De plus, le Lord Chancelier a juridiction sur les magistrats, les *coroners* et les juges des cours de comtés ; s'il le juge convenable, il est libre de les « révoquer pour incapacité ou mauvaise conduite » (1). Mais, indépendamment du pouvoir de surveillance et de contrôle sur les juges des juridictions inférieures conféré aux tribunaux légaux supérieurs, le Parlement a la faculté d'ouvrir une enquête sur la conduite de toute personne remplissant des fonctions judiciaires et, s'il y a nécessité, il peut s'adresser à la Couronne pour en obtenir la révocation (2).

Juges coloniaux

Aussi longtemps que les juges des Cours suprêmes de droit dans les colo-

(1) *Hans. D*, v. 222, p. 1052 ; Broom, *Constitutional Law*, p. 790; Stats. 9 et 10 Vict. C. 95, sec. 18; 23 et 24 Vict. C. 116, sec. 6.

(2) Voir le cas des magistrats de Salisbury, *Hans. D*, v. 196, p. 1608; cas de M. Cook, juge du comté de Norfolk, *Ib*. v. 199, p. 1364; v. 200, p. 1174; emprisonnement illégal de M Smallbones, par le juge du comté de Farnham, *Ib*. v. 225, p. 1816 ; v. 226, p. 55, 291; cas de M. Anketell, *Ib*. v. 235, p. 92, 1046.

mes britanniques, furent nommés directement par la Couronne ou en vertu des lois de l'Empire, il était d'usage de les nommer avec possibilité de révocation « ad nutum » (*during pleasure*) (1).

Néanmoins, le grand principe constitutionnel, contenu dans l'*Act of Settlement*, d'après lequel les fonctions judiciaires doivent constituer un office permanent, a été étendu en pratique à tous les juges coloniaux ; il l'a été, tout au moins, assez pour leur permettre de réclamer protection contre les destitutions arbitraires ou injustifiées et pour empêcher leur révocation sans qu'une enquête légale et impartiale ait été faite par la Couronne sur la plainte portée contre eux (2).

(1) Ainsi, en vertu de l'Act 4 Geo. IV, C. 96, qui fût renforcé par le 9 Geo. IV. C. 83, les juges des cours suprêmes dans la Nouvelle-Galles du Sud et la terre de Van Diemen étaient révocables *ad nutum*. Mais ces *statutes* furent abrogés par un Act impérial qui fixait de nouvelles constitutions pour les colonies australiennes (5 et 6 Vict. c. 76 ; 18 et 19 Vict. cc. 54 et 55). Par l'Act 6 et 7, Will. IV, c. 17, sec. 5, les juges des cours suprêmes de justice dans les Indes occidentales furent nommés pour exercer leurs fonctions *during the pleasure* de la couronne. Mais cet Act fut abrogé par l'Act 28 et 29 Vict. c. 63, sec. 5, qui donna pouvoir à toutes les législatures coloniales pour établir des cours de justice et pour légiférer sur leur constitution ; il fut formellement abrogé par le *Statute Law Revision Act* de 1874.

Une situation simulaire subsiste cependant encore pour les juges des Indes orientales, dans les colonies de la couronne et généralement dans toutes les colonies qui ne possèdent pas un gouvernement responsable. (Pour les documents sur les juges coloniaux, *Com. Pap.* 1870, v. 49, p. 435; voyez aussi 12 Moore, Indian App. Cases, Appx ; Act. 24 et 25 Vict. c. 104).

(2) *Law. Mag.* N. S. v. 20, p. 199-205 ; *Rep. of Com° of*

En 1782, un *statute* impérial fut voté, contenant les dispositions suivantes : Si une personne tenant un office octroyé ou octroyable par patente de la Couronne, s'absente volontairement de la colonie où elle doit exercer ses fonctions, sans motif raisonnable approuvé par le gouverneur et le conseil de la colonie, ou bien si elle néglige les devoirs de sa charge, ou encore si elle se comporte mal, le gouverneur et le conseil ont le droit de révoquer cette personne de ses fonctions. Mais d'un autre côté, toute personne qui se croira lésée dans ses droits pourra appeler de cette décision à Sa Majesté en conseil (1).

Cette loi est encore en vigueur (2); bien qu'elle ne se rapporte pas directement aux juges coloniaux, il a été fréquemment décidé, par le comité judiciaire du Conseil privé, de l'étendre à ces fonctionnaires. En considération de ce *statute*, le Conseil judiciaire déclara en 1888, dans l'affaire Robertson contre le gouverneur général de la Nouvelle Galles du Sud « qu'il s'applique seulement aux offices tenus par patente et aux fonctions à vie ou à terme fixe », et qu'une

Society for promoting amendment of the law en 1847 sur les fonctions judiciaires aux colonies.

(1) Act 22 Geo. III, C. 75, sect. 2. 3. Cet Act fut confirmé et amendé par l'Act 54, Geo. III C. 61, qui règle ce mode de procéder pour fonctionnaires, nommés par lettres patentes dans les colonies, qui désirent obtenir la permission de l'absence temporaire. Cet Act porte que tout fonctionnaire qui ne n'observerait pas ces conditions sera considéré comme démissionnaire.

(2) *Hans. D*, 187, p. 1495, La première section de cet Act, relative aux fonctionnaires patentés remplissant en personne les devoirs de leurs fonctions, a été abrogée par le *Statute Law Revision Act*, 1871.

charge tenue simplement *durante bene placito* ne peut pas être considérée comme rentrant dans les termes de l'Act (1).

On peut tirer de ces décisions deux conclusions : premièrement, aucun juge colonial ne peut être considéré comme tenant sa charge « simplement tant qu'il plaira à la Couronne » ; deuxièmement, quelle que soit la nature de la tenure, le *statute* 22 Geo. III, c. 75, confère à la Couronne pour la destitution des juges des cours inférieures en cas de mauvaise conduite dans l'exercice des fonctions, un pouvoir de révocation semblable à celui que possèdent les « corporations » vis-à-vis de leurs fonctionnaires, ou semblable aux procédures dirigées en Angleterre devant la cour du Banc de la Reine, ou devant Lord Chancelier.

En vertu de ce *statute*, tous les juges coloniaux nommés par *patente* portant la signature royale (ce qui est le mode habituel, sinon général, de nomination) sont révocables à la discrétion de la Couronne ; et ce droit est exercé par le gouverneur et le Conseil de chaque colonie, pour toute cause, qu'elle qu'elle soit, qui semble suffisante pour disqualifier les juges, sauf toutefois appel à la reine en Conseil (2). Mais avant qu'aucune

(1) II Moore, P. C. p. 295.

(2) Memo, by Sir F. Rogers, *Com. Pap.* 1870, v. 49, p. 440. Pour les précédents de l'application de ce statute, relatifs à la révocation d'un juge, voir le cas du juge Montagu, de la terre de Van Diemen, en 1848 (*Com. Pap.* 1847-8, 43, p. 577) ; celui de Ch. justice Pedder, de la terre de Van Diemen en 1848, cette affaire se termina par un acquittement à l'unanimité (*Ib.* p. 624-646) ; v. l'affaire du juge Boohby de l'Australie du Sud en 1867 (*S. Aust. Parl. Pap.* 1867, v. 2, n°s 22, 23) ; et voir *Up. Can. Q. B. Rep.* v. 46, p. 483.

mesure ne soit prise pour faire révoquer un juge de sa charge en vertu de cet Act, on doit lui fournir le moyen de faire entendre sa défense (1).

Ce n'est pas seulement sur l'appel formé contre la décision d'un gouvernement colonial et d'un Conseil prononçant la révocation d'un juge, en vertu du *statute* 22 Geo. III, que le Conseil privé a juridiction sur ces plaintes. Il rentre dans la compétence de la Couronne, agissant par l'organe d'un secrétaire d'Etat et en vertu des dispositions de l'Act 3 et 4 Will. IV, c. 41, sec. 4, de soumettre à l'examen du Comité judiciaire les mémoires émanant d'un Corps législatif, colonial qui se plaint de la conduite de l'un de ses juges (2).

Juridiction propre du Conseil privé sur les juges

Sont également de la compétence des deux Chambres du Parlement impérial les questions relatives à la nomination ou à la conduite des juges coloniaux (3). En différentes circonstances un appel direct a été fait au Parlement impérial par des juges, ou au bénéfice des juges révoqués par les autorités locales, dans les différentes colonies ou dépendances du royaume (4).

Juridiction du Parlement.

(1) Lord Chanc. Westbury, *Hans. D.* v. 164, p. 1063.

(2) Voir Mém. de Sir F. Roger sur la révocation des juges coloniaux, *Com. Pap.* 1870, v. 49, p. 440, et dans 6 Moore, *P. C.* N. S. App. p. 9-20.

(3) Cas de M. Huggins, asst. judge in Sierra Leone, *Hans. D.* v. 198, p. 1214.

(4) *Comp. Pap.* 1863, v. 38, p. 141 ; *Hans. D.* v. 170, p. 284 ; *ib.* v. 94, p. 278-305 ; et v. 183, p. 1290-1308.

Les juges coloniaux sont révocables sur une adresse du Parlement.

Depuis l'introduction, dans la constitution de diverses colonies britanniques, du principe de « gouvernement responsable », grâce auquel leur système politique a été assimilé, autant que possible, à celui de la mère-patrie, une disposition, semblable à celle contenue dans l'Act of Settlement, a été établie par acte législatif dans les différentes colonies ; cette disposition autorise la nomination des juges des cours supérieures de droit et d'équité « *during good behaviour* » c'est-à-dire « *durant la bonne conduite* » avec la possibilité, pour les dits juges, d'être révoqués sur une adresse des deux Chambres du Parlement.

C'est ainsi, par exemple, que les textes constitutionnels de plusieurs colonies australiennes contiennent la clause, que les juges des cours supérieures dans ces colonies seront nommés par la Couronne « *during good behaviour* » ; néanmoins, c'est le droit légal, de Sa Majesté, de révoquer un de ces juges sur l'adresse des deux chambres du Parlement colonial (1). Au Canada, jusqu'au temps de la confédération, la législation était, en substance, la même ; sauf que c'était, le gouverneur « qui avait le pouvoir de destituer les juges sur l'adresse des deux Chambres du Parlement canadien; et, au cas où le juge ainsi destitué, se considérait comme lésé, il avait la faculté d'en appeler,

(1) Act local Sud Australien, 1855-56, nº 2, secs 30, 31, passé sous l'autorité du règlement impérial 138, 14 Vic. c. 59. New South Wales : voir imp. Act 18 et 19 Vict. c. 54, secs. 38, 39 ; Victoria : voir imp. Act, 18 et 19 Vict. c. 55, sec. 38.

dans le délai de six mois, à Sa Majesté en son Conseil privé, sa révocation, ne devenant définitive que le jour où il avait été statué par cette autorité (1).

Les juges coloniaux sont aussi révocables par le gouverneur et le Conseil.

Malgré les facilités offertes pour la révocation d'un juge, en cas de mauvaise conduite, par les Acts constitutionnels, le *statute* impérial 22 Geo. III. peut encore être invoqué par le Gouverneur et le Conseil de toute colonie britannique, en vue de prononcer la destitution d'un juge pour un motif raisonnable.

Mais, dans les colonies où la procédure de l'adresse parlementaire contre le juge fautif a été établie, on ne peut recourir au *statute* de George III, que si le grief reproché est « une mauvaise conduite légale et officielle » « *legal and official misbehaviour* » (2).

Nous pouvons donc conclure que là où le remède de l'adresse parlementaire existe, on ne devrait procéder contre un juge qu'en vertu du *statute* 22 Geo. III et dans les cas analogues à ceux, qui, en Angleterre, autorise-

(1) *Upper Canada consol. Statutes*; chap. 10 sec. 11, 12 ; *Lower Canada consol Stats.*, chap. 81, sec. 1. L'Act impérial 30 Vict. c. 3, sec. 99, dispose que « les juges des cours, supérieures » sur tout le territoire du Canada « tiendront leur office *during good behvaviour* », mais seront révocables par le gouverneur général sur adresse du Sénat et de la Chambre des Communes ».

(2) Voir correspondance échangée entre le *Chief justice* et le gouverneur de la Nouvelle-Galles du Sud, en 1875 ; cette correspondance fût portée par le gouverneur à la connaissance du comte Carnarvon (secrétaire pour les colonies) ; le gouverneur obtint une expression de regret de la part du secrétaire colonial, tandis que la position indépendante du *Chief justice*, empêchait tout autre action contre lui (N. S. Wales, *Votes* et *Proc.* 1875-6, v. 2, p. 79).

raient l'émission d'un *writ* de *scire facias* ayant pour but de retirer la patente d'un juge pour inconduite dans l'exercice de ses fonctions. S'il en est ainsi, l'institution du procédé de révocation par le Gouverneur et le Conseil, en vertu du *statute*, contre un juge fautif, peut être considérée comme remplaçant la voie, plus solennelle et moins utile, suivie pour le retrait d'une patente accordée « during good behaviour », au cas où l'on prétend que la condition contenue dans la patente est résolue.

Tous les juges tenant leurs fonctions avec faculté de révocation *ad nutum* « *during pleasure* », sont exposés à être destitués par le gouverneur de la colonie, sur l'avis de son Conseil, en vertu de l'Act impérial 22 Geo. III. De même les juges nommés « during pleasure », peuvent être suspendus de par l'autorité de la commission et des instructions données par la Reine au gouverneur qui l'autorisent à suspendre tout officier pouvant être destitué par la Couronne. Cette suspension se transforme en révocation si elle est confirmée par la Reine, qui prononce, en général, sur l'avis du secrétaire d'Etat, mais qui, lorsqu'il s'agit d'un juge, demandera plus probablement l'avis du Comité judiciaire du Conseil privé.

Les secrétaires d'Etat étaient assez disposés à recourir de préférence à la procédure par « motion » en vertu de l'Act de Burke, avec appel au Comité judiciaire, plutôt qu'à la suspension en vertu des instructions royales, avec appel porté devant eux-mêmes. En certaines circonstances, une suspension immédiate est bien plus sage. Mais un gouverneur qui re-

(1) Voir *Ante*, p. 302.

court à une telle mesure, agit à ses propres risques et périls et est tenu de la justifier complètement (1).

II

La prérogative de pardon.

Tous les délits criminels sont dirigés soit contre la paix de la reine, soit contre sa couronne et sa dignité.

La Reine est, par conséquent, la personne qualifiée pour poursuivre tous les délits publics et atteintes à la paix. De là sa prérogative de pardon, en vertu delaquelle elle a le pouvoir de remettre ou d'adoucir la sentence prononcée contre un ou plusieurs criminels convaincus de trahison ou d'autres crimes : il est juste, en effet, que la personne offensée ait seule le pouvoir de pardonner.

Mais cette prérogative, comme toute autre prérogative de la Couronne britannique, lui appartient pour le bien du peuple, et son exercice ne peut avoir lieu que sur l'avis de ministres responsables (2). Elle est, de plus, soumise au contrôle du Parlement qui, plus d'une fois, est intervenu par *statute*, pour limiter ou restreindre les effets d'un pardon royal (3).

En ce qui touche la *corruption du sang* (the corruption of blood) et l'incapacité de succéder qui, par voie de conséquence, frappe les héritiers d'une personne touchée par un *bill d'attainder*, comme tout ceci ne peut

(1) Voir Lords Guy et Granville dans *Hans. D.* v. 201, p. 1042, 1047.

(2) Martin *Life P. Cousort.* v. 1. p. 141.

(3) Petersdorff, *Abridgmt.* éd. 1864, v. 6, p. 43 ; Macknight's *Life of Lord Bolingbroke*, p. 517, 558.

être effacé que par l'autorité du Parlement, il a été parfois nécessaire, pour le souverain, de faire appel au concours du Parlement pour donner effet à la clémence royale envers des criminels politiques ou leurs descendants ; ou encore, d'approuver l'introduction dans les Chambres de Bills particuliers, à cet effet (1). Mais un Act général de grâce et de pardon pour crimes politiques émane de l'initiative du souverain qui le transmet en premier lieu à la Chambre des Lords. Il est reçu avec des marques particulières de respect par les Chambres du Parlement. Il n'est lu qu'une fois par chaque Chambre et ne peut être amendé : il doit être rejeté ou accepté en bloc (2).

Un *Bill of indemnity* ou de pardon général et d'amnistie pour crimes politiques peut, sur l'invitation de la Couronne, prendre naissance dans l'une ou l'autre Chambre du Parlement ; on procédera ensuite comme pour un Bill ordinaire et il sera soumis enfin à la sanction royale (3).

La prérogative de pardon est limitée aux crimes

L'exercice de la prérogative de pardon est strictement borné aux crimes dans lesquels la Couronne est plaignante, et ne s'étend pas aux cas de dommage privé (4). D'où il suit que le Parlement n'a pas le droit de demander à la Couronne la mise en liberté d'un prisonnier enfermé à la suite d'un procès civil, ou pour le non paiement de

(1) *Com. Jour.* v. 23. p. 56.
(2) *Ib.* 17 juin 1747. Voir Canada Stat. 12 Vic., c. 13.
(3) Macaulay, *Hist. of Eng.* v. 3 p. 398, 575 ; *Parl. Deb.* v. 40, p. 1423, 1536 ; *Ib*, N.S. v. 11, p. 815, 1318.
(4) Bowyer, *Const Law.* p. 172 ; Cox. *Inst.* 615, *n.*

dommages, ou pour désobéissance aux ordres d'une cour (*contempt of court*). Il n'est pas au pouvoir de la Couronne d'amnistier ces personnes. La demande du Parlement serait un appel à l'exercice d'un pouvoir arbitraire et inconstitutionnel, contraire au droit et à l'ordre (1). Dans ces hypothèses, une sévérité injustifiée, si elle ne peut être redressée par les tribunaux ordinaires, ne pourra trouver son correctif que dans un *Act* spécial du Parlement (2).

Grâces royales.

Autrefois, toutes les grâces royales étaient accordées sous le grand sceau, sur l'avis du Conseil privé. Généralement, le Conseil privé, du consentement et avec la recommandation du juge qui avait dirigé le procès, s'assemblait pour délibérer sur le cas. Parfois des discussions s'élevaient sur la question de savoir si l'on devait conseiller à la Couronne de remettre ou non la condamnation : le roi lui-même y prenait part. Mais, depuis le commencement du présent règne, cette coutume est tombée en désuétude et l'administration de la prérogative de grâce est dévolue au Secrétaire d'Etat pour le département de

(1) Cas de J. Thorogood, *Mir. Parl.* 1840, p. 4898, 4901, 4935, 5008 ; Broom. *Leg. Max.* 4e éd. p. 65 ; *Hans. D.* v. 189, p. 1560 ; v. 194, p. 768 v. 223, p. 102.

(2) May, *Const. Hist.* v. 2. p. 275-278. Quant au droit de la couronne de remettre des peines et des amendes imposées par la loi et recouvrables par des parties autres que la couronne; c'est-à-dire à la suite, soit de procès pour dettes, soit de procès criminels, voir *L. T.* v. 59, p. 94 ; *Hans. D.* v. 224, p. 1131 ; v. 226, p. 598, 691 ; 22 vict. c. 32 ; 38 et 39 Vict. c. 80 ; et *Art Unions Acts*, 9 et 10 Vict. c.48. Au Canada, le gouverneur général peut exercer cette prérogative conformément aux termes de sa commission (*Can. Sess. Pap.* 1869. n° 16).

l'Intérieur (1). Ainsi, le Ministère de l'Intérieur s'est graduellement transformé en une cour de révision pour les causes criminelles, toutes les fois qu'une demande formelle est faite en vue d'obtenir la remise d'une condamnation. Mais ce ministère agit plutôt comme cour des grâces, que comme cour d'Appel, parce que les cas dans lesquels le secrétaire d'Etat siège comme cour de révision, pour rejuger le procès d'un prisonnier et pour casser les verdicts rendus, sont extrêmement rares. La plupart du temps, les faits du procès ne sont pas examinés à nouveau, car il subsiste rarement un doute sur la correction du verdict. La question est généralement de savoir s'il y a lieu à une intervention bienveillante de la prérogative de pardon, à titre de grâce. C'est une question qu'un tribunal ne peut trancher, et qu'il appartient à la Couronne de décider sur l'avis d'un ministre responsable (2).

Exercice de cette prérogative.

Dans l'exercice de cette prérogative, le secrétaire d'Etat est appelé à examiner le côté moral de la cause, par opposition avec le côté légal ; il doit aussi tenir compte, jusqu'à un

(1) *Hans. D.* v. 174, p. 1483 ; *Ib.* ; v. 175, p. 252 ; lettre de Mr Gladstone à T. Seston, M. P., du 6 septembre 1882. Voir un article dans la *West. Rev.* v. 25, p. 398, sur la Prérogative de grâce ; voir une recherche sur *Executive Pardons* in Rpt of Massachussets Board of State Charities, Janv. 1871, pp. 46-79 ; Stephen, *Hist. crim. Law of Eng.*, 1883, v. 1 C. 10.

(2) Témoignage de Sir G. Grey Secrétaire de l'Intérieur et celui de M. Walpole, ex-H.-Secrétaire, *before commission on Capital Punischt.*, *Com. Pap.* 1866, v. 21; *Hans. D.* v. 196, p. 1616.

certain point, du sentiment de l'opinion publique (1).

La prérogative royale peut être exercée plus d'une fois pour la même affaire; ainsi, lorsqu'une personne a été condamnée à mort pour un crime capital et que la peine a été commuée en celle de la servitude pénale à perpétuité, la prérogative peut intervenir ensuite pour adoucir de nouveau la sentence. Mais cela ne se fait que dans des cas tout à fait exceptionnels (2).

La Couronne ne peut remettre que la peine totale : elle n'a pas le pouvoir de remettre une partie de la sentence seulement (3). Toutefois, elle peut donner son pardon dans les conditions qu'il lui plaît et, conséquemment, elle peut annexer à sa grâce toute condition qu'elle jugera convenable, soit antérieure, soit subséqnente, et de l'accomplissement de laquelle dépendra la validité de la grâce. Mais le criminel doit consentir au changement de peine ; car la Couronne ne saurait contraindre un homme, contre sa volonté, à se soumettre à une peine autre que celle qui lui a été légalement appliquée (4).

(1) Lord Chancelier et autres sur le cas de Hall, *Hans. D.* v. 174, p. 862-866.

(2) *Hans. D.* v. 184, p. 463.

(3) Lord Cairns, *Hans. D.* v. 194, p. 1326.

(4) Hawkins. *P. C.* livre 2. C. 37. Sec. 45; Forsyth, *Const. Law*, pp. 460, *n* 463, Stephen, *Com. Ed.* 1874. v. 1, p. 148. En 1849, après que M. Smith O'Brien et autres personnes compromises dans l'insurrection d'Irlande, en 1848, eurent été convaincus de haute trahison, la reine voulut commuer leur peine en celle de la transportation à vie. Mais les prisonniers refusèrent cette grâce et insistèrent sur ce point, que leur consentement était nécessaire pour une commutation de leur peine. Ils fondaient leur réclamation, non sur les principes généraux, mais sur les termes de certains *statutes* concernant l'Irlande. Les jurisconsultes officiels de

Toutes les fois que par l'entremise du Secrétaire de l'Intérieur, la Couronne est saisie d'un recours en grâce contre une peine capitale, s'il est allégué certaines circonstances qui pourraient influer sur la décision à prendre, ou si l'on met en avant des faits nouveaux, qui en apparence militent en faveur du prisonnier, le mémoire est invariablement envoyé au juge, sans autre avis ni manifestation d'opinion, pour que celui-ci fasse son rapport (1).

Habituellement, le Secrétaire d'Etat pour l'Intérieur et le juge confèrent ensemble sur l'affaire. De plus, le Secrétaire a toujours le bénéfice de la capacité et de l'expérience du sous-secrétaire d'Etat permanent; ceci vient s'ajouter aux dépositions, aux notes du juge prises pendant le procès, et à toutes les autres informations auxquelles le Secrétaire d'Etat peut faire appel pour l'aider à juger finalement le cas. A l'aide de ces moyens, il est en position d'assumer seul la responsabilité entière de l'avis qu'il pourra donner au souverain en ces occurences; et malgré le mécontement parfois exprimé contre des décisions du ministère de l'Intérieur sur l'exercice de la prérogative du droit de grâce, le courant de l'opinion éclairée est fermement opposé à tout changement dans la pratique actuelle (2).

la couronne protestèrent contre cette argumentation, néanmoins, le gouvernement introduisit un Bill devant le Parlement. pour dissiper tous les doutes sur ce point : il devint loi, (*Hans. D.* v. 106, p. 395 ; 12 et 13 Vict. C. 27).

(1) Secrétaire de l'Intérieur Hardy, *Hans. D.* v. 190, p. 567.

(2) Voir Sommaire of Evid. in Rpt. of Com. on Capital Punish[t]., *Com. Pap.* 1866, v. 21, p. XVII XIX.

Ici il convient d'observer que les affaires criminelles ne sont soumises à l'attention du Sécrétaire d'Etat pour l'Intérieur que lorsqu'un pourvoi est formé, en vue d'une remise ou d'une atténuation de peine par grâce de la Couronne ; elles ne lui sont jamais soumises au contraire pour le motif que la sentence est trop douce. Dans ce dernier cas, la conduite du juge ne peut être revisée que par le Parlement (1).

On estime à mille environ le nombre des pourvois qui, à l'occasion de condamnations à la servitude pénale et à la peine capitale, sont présentées chaque année au Ministère de l'Intérieur (2). Les principes généraux qui guident le Secrétaire d'Etat pour l'Intérieur dans l'avis qu'il donne à la Couronne pour la remise d'une condamnation de servitude pénale perpétuelle ou temporaire, ont été exposés à la Chambre des Communes par M. le Secrétaire d'Etat Walpole, le 15 mars 1867 (3).

La publication d'une proclamation d'amnistie, ou d'oubli, pour des délits contre la Couronne et le gouvernement du royaume, rentre dans la prérogative incontestée du souverain ; ainsi, une amnistie ou un pardon peut être accordé par la Couronne soit avant, soit après, un *attainder* ou une condamnation (4)

(1) *Hans. D.* v. 199, p. 1629 ; ib. v. 200, p. 1430.

(2) Ib. *D.*, v. 190, p. 566.

(3) Ib. v. 185, p. 1929 ; v. 174, p. 1270 En ce qui concerne la peine capitale, ib. v. 186, p. 734 ; v. 198, p. 869.

(4) I Inst. 120 *a*, note 4 ; 3 Inst. 233 ; Bishop, *Crim. Law*, c. 59 « Pardon » Voir les usages coloniaux dans la dépêche circulaire de Lord Kimberley au gouvernement Australien en 1871. *Com. Pap.* 1875, v. 58, p. 627.

par un gouverneur colonial agissant en vertu des instructions royales (1).

D'ordinaire le droit de grâce s'exerce exclusivement au profit de criminels considérés individuellement et après une condamnation (2). Toutefois, dans le Canada supérieur, après l'insurrection de 1837, un Act fut passé par le Parlement de la province d'après lequel il était conféré au Lieutenant gouverneur pouvoir d'accorder, sur et avec l'avis du Conseil exécutif, une grâce conditionnelle à toute personne accusée de haute trahison et sollicitant son pardon, avant sa condamnation (3). Mais depuis la confédération, l'exercice de la prérogative de grâce a été retiré aux Lieutenants gouverneurs des provinces canadiennes. parce qu'ils ne sont plus nommés par la Couronne ; ce droit n'appartient désormais qu'au gouverneur général du Canada en vertu de sa commission (4).

Une intervention des chambres du Parlement dans l'exercice de cette prérogative ne se justifie que dans

(1) *Ex. gra.* Sir G. Grey in Nouvelle-Zélande, en 1865; Lord Durham in L. Canada en 1838 ; Sir G. F. Bowen à la Nouvelle-Zélande en 1871 ; Lord Dufferin in Canada en 1875.

(2) *Jls.* Nouvelle-Zélande, *H. of Rep.* 1782, App., 1, A. N° I a. p. 10.

(3) Stat. Can. I Vict. c. 10; et voir la dépêche du Lt-gouverneur du 20 Août 1838, relative à ce *Statute*, exposant les prétentions, en apparence contradictoires, du gouverneur général du Canada et du Lt-gouv. du Haut Canada, dans l'exercice du droit de grâce. *Jls Ass U. C.* 1839; App. v. 2, pt. 2. p. 625. Quant aux pouvoirs des gouverneurs coloniaux dans l'exercice de cette prérogative voir Forsyth, *Cases. and Op.*, p. 75-82, 460.

(4) *Can. Sess. Pap.* 1869, N° 16.

des circonstances extraordinaires. Macaulay disait qu'il « préférerait la confier aux mains du plus mauvais ministère que l'on puisse imaginer plutôt qu'en autoriser l'exercice sous la direction de la meilleure des Chambres des Communes, » (1). De son côté, Sir Robert Peel prétendait qu'il fallait laisser cette prérogative aux mains de l'exécutif, attendu que le droit et le devoir de la Chambre étaient de n'intervenir que dans les cas où l'on peut supposer que la justice est pervertie par des motifs de corruption » (2).

Quand le parlement peut-il intervenir?

Lord Brougham, dans son traité sur la « Constitution Britannique » insiste longuement et avec beaucoup de sagacité sur les principes qui doivent guider le gouvernement exécutif dans l'exercice de cette prérogative de grâce et de commutation des condamnations criminelles. Il résume ses observations dans des termes qui sont à retenir : « Il semble à peine nécessaire d'ajouter qu'aucune intervention des parties intéressées, politiquement ou personnellement, ne doit être permise dans l'exercice de cette fonction éminente du gouvernement exécutif. Les monarchies absolues n'offrent à notre vue aucun trait plus hideux que cette grossière perversion de la justice. Les gouvernements démocratiques ne présentent pas un aspect moins haïssable quand ils souffrent que la loi soit violée par l'intervention de la foule ; que cette intervention se produise par la violence, par la presse, par la discussion ou par tout autre

Lord Brougham sur cette prérogative.

(1) *Hans. D*, v. 84, p. 892.
(2) *Mir. of. Parl.* 1835, p 1581.

moyen qui permet à la clameur populaire d'agir (1) ».

Si une intervention directe dans l'exercice discrétionnaire du droit de grâce de la Couronne, n'est permise que dans les cas extrêmes d'injustice manifeste, toutefois il est permis au Parlement de recevoir des pétitions adressées soit par les coupables eux-mêmes frappés d'une condamnation, soit en leur faveur ; et même, si le cas semble justifier une enquête, le Parlement peut nommer des commissions à cet effet. Un certain M. Palmer condamné pour pratiques séditieuses, par la Haute Cour de justice en Ecosse, en 1794, adressa à la Chambre des Communes une pétition pour se plaindre de l'illégalité et de l'injuste sévérité de la sentence. M. Pitt s'opposa tout d'abord à la réception de cette pétition, motif pris de ce qu'elle était irrégulière et injustifiable ; mais, après un ajournement du débat, la pétition fut ensuite acceptée sans division (2). Depuis ce moment on n'a plus élevé aucune objection à la réception de pétitions adressées en faveur ou de la part de prisonniers se plaignant de leurs condamnations ou de leur traitement, soit par la cour, soit dans la prison, et sollicitant un adoucissement ou une remise de leur peine (3). D'ailleurs, toute facilité est accordée aux prisonniers

(1) Brougham, *Brit. Const.* p. 330-332.
(2) *Parl. Hist.* v. 30, p. 1449-1461.
(3) Voir index aux *Pub. Pets. H. of C.* et voir débats sur une motion pour une adresse à la couronne en vue de tirer un prisonnier d'Etat d'une prison et de le placer dans une autre, « dans laquelle il ne sera pas soumis au traitement qu'il endure présentement. » (*Mir. of Parl.* 1810, p. 3534.).

pour présenter un mémoire au Parlement ou à l'office de l'Intérieur à l'effet de faire redresser ces griefs (1).

On a l'habitude d'interroger le Ministère en Parlement, sur les circonstances dans lesquelles a été infligée une peine ou a été remise une condamnation prononcée, soit aux assises, soit par les cours criminelles locales ayant une juridiction sommaire ; on fournit ainsi au gouvernement l'occasion de dissiper les impressions erronées de l'opinion publique (2). D'ailleurs ce dernier a un pouvoir discrétionnaire pour répondre ou ne pas répondre à ces questions. Cependant il a été déclaré, par des ministres, dans les deux Chambres, en réponse à des questions sur ce sujet, que « en principe général, il serait inopportun et inusité de soumettre aux Chambres les raisons pour lesquelles les conseillers responsables de la Couronne ont cru devoir user de clémence ou de sévérité » (3). Pour le même motif, il n'est pas d'usage de communiquer au Parlement des mémoires ou autres documents sur l'exercice de cette prérogative dans des cas particuliers (4).

Renseignements demandés aux ministres.

(1) *Hans D.* v. 189, p. 1217.

(2) *Mir. of Parl.* 1835, p. 2511 ; *Ib.* 1837-8, p. 239 ; *Hans D.* v. 163, p. 1324, 1325 ; v. 161, p. 1734, 1824.

(3) *Mir. of Parl.* 1840, p. 1702 ; *Hans. D.* v. 168, p. 1187 ; *Ib.* v. 200, p. 421.

(4) Cas de Greenland, *Hans. D.* v. 189, p. 871-876 ; *Ib.* v. 231, p. 1141. Dans l'affaire de Hall, en 1812, des documents furent présentés par le gouvernement. Mais on n'alla pas plus loin. (*Parl. Déb.* v. 23, p. 467, 934).

II

Honneurs et Récompenses.

Présumant que personne ne peut apprécier aussi bien les mérites et les services des sujets du royaume que la Couronne elle-même, qui les dirige ou les emploie, la constitution a confié au souverain seul le pouvoir de conférer à son peuple les dignités, les honneurs et les titres honorifiques, avec l'assurance qu'il n'en usera qu'en faveur de ceux qui les méritent (1). Mais cette prérogative, comme toute autre fonction de la royauté, est exercée sur l'avis des ministres responsables.

Prérogative dans la distribution des honneurs.

C'est un principe constitutionnel de grande importance que tous les honneurs doivent-être concédés par l'action spontanée de la Couronne et non pas nécessairement à l'instigation des ministres, cependant un avis du Ministère peut-être suggeré au souverain par le premier ministre (2). En règle générale les Chambres du Parlement n'ont pas à intervenir en cette matière, pour cette raison évidente que, si l'on croyait que la bonne volonté et la recommandation du Parlement est la voie qui conduit aux honneurs, ce serait la fin de toute responsabilité véritable, et l'on rechercherait

(1) Act. 34 et 35 Vict. c. 53; Bowyer, *Const. Law*, p. 174; Petersdorff, *New Abdt.* v. 6, p. 585.

(2) Lord Grey, *Hans. D.* v. 192, p. 1813; M. Gladstone, *Ib.* v. 193, p. 1835; M. Disraeli, *Ib.* v. 223, p. 975; Martin, *Life of P. Consort*, v. 3, p. 478; Torrens, *Life of Lord Melbourne*, v. 2, p. 169; *Welln. Desp.* 3me sér. v. 7, p. 180, 866.

la faveur des membres du Parlement plutôt que l'approbation de la Couronne (1).

Néanmoins des cas exceptionnels peuvent se présenter, et se sont présentés, dans lesquels se justifie l'intervention des Chambres du Parlement auprès du souverain, pour lui conseiller et lui recommander d'exercer sa prérogative au profit des serviteurs publics très méritants, dont les droits à la faveur de la Couronne ont été négligés ou perdus de vue.

Conseils du Parlement.

Les médailles, les décorations ou les ordres étrangers ne peuvent être acceptés par des sujets britanniques sans une autorisation spéciale de la Couronne. Cette permission n'est jamais accordée que pour récompenser des services actifs et distingués rendus soit contre un ennemi, soit au service réel du souverain qui confère cette distinction, soit enfin pour mission près d'un souverain étranger à l'effet de lui remettre une décoration du souverain anglais. Les règles adoptées en pratique dans ces hypothèses ont été établies en 1812 (2) par Lord Castlereagh et révisées en 1870 ; elles sont strictement observées quoiqu'elles n'aient pas d'existence légale (3).

Il n'est pas du tout à désirer que le Parlement

(1) Clode, *Mil. Forc.* v. 2, p. 327 : *Hans. D.* v. 139, p. 1532.

(2) On les trouvera consignées dans Hertslet, *Foreign Office List*.

(3) Lettre de la reine Victoria à l'empereur Napoléon, dans Martin, *Life of P. Consort*, v. 3. p. 472 ; *Ib.* v. 5, p. 392-394 ; *Wellen. Desp.* 3e sér. v. 5, p. 321, 406 ; Lord Derby, *Hans. D.*, v. 229, p. 1265; *L. Times*, 9 novembre 1878, p. 19.

s'immisce ici dans le pouvoir discrétionnaire de la Couronne ; et, si à cette occasion quelque représentation devait être faite par le Parlement, ce ne pourrait être qu'en termes généraux, de manière à laisser à la Couronne autant de liberté que possibe pour traiter ce sujet. En outre, l'opinion exprimée par un nombre considérable de membres du Parlement aurait une grande influence pour amener le ministre compétent à considérer si les règles applicables en cette matière ne pourraient pas être modifiées avec avantage (1). Il n'existe pas de règles relatives à la collation par un souverain étranger des titres de noblesse à des sujets britanniques. C'est à la Couronne seule à dire si le titre sera ou non accepté (2).

Speakers de la Chambre des Communes.

Lorsque les Speakers de la Chambre des Communes, abandonnent définitivement le fauteuil, il est d'usage constitutionnel, de s'adresser à la Couronne pour qu'elle leur confère « une marque signalée de la faveur royale ». Le souverain répond en élevant le speaker à la pairie, et en adressant à la Chambre des Communes un message lui recommandant de voter une certaine somme pour le soutien de la nouvelle dignité (3).

La création des pairs (4) est un privilège particulier

(1) M. Gladstone, *Hans. D.*, v. 208; p. 1491, 1650, 1771 ; *Ib.* v. 214, p. 773.

(2) Lord Derby, *Ib.* v. 259, p. 1415.

(3) Rt. hon. C. M. Sutton, *Mir. Parl.* 1831-2, p. 3467, 3486, 3502 ; Rt. hon. C. S. Lefevre, *Hans. D.*, v. 144, p. 2126, 2271, 2300.

(4) La procédure à suivre pour créer un Pair, et les frais

et inaliénable du souverain, sur lequel le Parlement n'a aucun contrôle ; toutefois il doit être exercé sur l'avis des ministres responsables (1).

Pairies.

En décembre 1711, par une extension de la prérogative, douze nouveaux pairs furent créés à la fois, dans le dessein avoué de diriger, ou plutôt de retourner la majorité de la Chambre Haute sur une grave question politique (2). En 1832, une atteinte analogue à l'indépendance de la Chambre des Lords fut projetée en vue de faire adopter le Reform Bill ; mais la crise fut heureusement évitée, grâce à la prudence de l'opposition.

Pairies à vie.

En 1856, le droit de la Couronne de créer des pairies à vie, fut, après examen et débats, dénié par la Chambre des Lords. La contestation surgit à propos d'un éminent jurisconsulte, M. Parke, auquel on avait conféré une pairie à vie, avec le titre de Baron Wensleydale, dans l'intention avouée de fortifier la juridiction d'appel dans la Chambre

à payer pour les patentes des dignités, aussi bien que pour les nominations officielles en général, se trouvent dans *Com. Pap.* 1867, v. 39, p. 425. Dans le cas de pairies conférées pour services militaires — mais non pour les pairies civiles — il est de règle que les dépenses soient supportées par l'Etat (*Hans. D.*, v. 210, p. 103). Pour la procédure à suivre au cas où la prétention à la pairie est contestée, voir un article dans *Law Mag.* v. 8, 4e sér. p. 173.

(1) May, *Const. Hist.*, v. I. c. 5 ; *Mir.* (*Parl.* 1839, p. 1705 ; *Hans. D.* v. 188, p. 1127 ; Hearn, *Govt. Eng.* p. 415-436 Bagehot, *Eng. Const.* p. 288. Pour le choix des candidats à cet honneur, voir *Welln. Desp.* Civ. serv. v. 6, p. 563.

(2) Stanhope, *Queen Anne*, p. 507.

Haute. On ne contestait pas au Souverain le droit de conférer cet honneur à l'un de ses sujets ; on soutenait simplement, qu'en conformité avec les usages et la pratique de la constitution depuis qu'elle avait été définie et établie en ses meilleurs jours — c'est-à-dire, depuis la révolution de 1688 — ni la patente de nomination à une pairie à vie, ni un writ de convocation adressé en conséquence de la patente, ne donnaient au titulaire le droit de siéger et de voter au Parlement (1). Ce point ayant été tranché par la Chambre des Lords, après examen des précédents, Lord Wensleydale, qui, en février 1856, avait été créé baron « pour et durant le terme de sa vie naturelle » ne put occuper un siège à la Chambre Haute. Mais le 25 juillet suivant, le gouvernement, acquiesçant à la décision des Lords, le créa pair héréditaire.

Un Act passé en 1871, en vue de sauvegarder la dignité et l'indépendance du Parlement, frappe les pairs banqueroutiers de l'incapacité de siéger et de voter dans la Chambre des Lords (2).

Pairs disqualifiés.

Les usages parlementaires permettent aux Chambres de voter des remercîments aux officiers de l'armée de terre et de mer et autres personnes qui ont rendu des services militaires, pour leur conduite méritoire dans leurs fonctions officielles. Les votes de remercîments « doivent être pro-

Votes de remercîments par le Parlement.

(1) Rapport du Comité des privilèges, adopté par la Chambre des Lords, le 25 février 1856, *Hans. D.*, v. 140, p. 263, 508, 591, 898, 1121, 1289.

(2) 34 et 35, Vict. c. 50.

posés dans les deux Chambres et avec une telle concordance d'opinion qu'il ne puisse y avoir aucun doute qu'ils obtiendront l'unanimité » (1). Diverses règles ont été établies par les précédents pour les votes de ce genre.

Il est d'usage, tout d'abord, que de telles motions émanent d'un membre du gouvernement, agissant au nom de la Couronne, considérée comme la source et la fontaine des honneurs (2). Cette règle n'a pas été sans exceptions, quoique les motions de votes de remercîments procédant de l'initiative privée aient rarement réussi (3).

Il est contraire à la pratique parlementaire de proposer des remercîments à des officiers indiqués nominalement, lorsque leur grade est inférieur à celui de général ou de commodore, ou lorsqu'ils ne commandaient pas en chef pendant l'action (4); mais « plusieurs officiers, ou des officiers non commissionnés et de simples soldats engagés, sont souvent l'objet de remerciements collectifs » (5). Après la répression de la révolte aux Indes, des remercîments furent votés, collectivement, aux braves civils qui, volontairement, avaient servi dans l'armée, en cette occasion, avec

(1) M. Disraéli, *Hans. D.* v. 149, p. 252.
(2) *Parl. Hist.*, v. 33, p. 3 ; *Hans. D.*, v. 149, p. 255 : *Ib.*, v. 203, p. 725.
(3) Voir par exemple, *Com. Jour.*, v. 49, p. 742 et les débats du 11 juillet 1806.
(4) Peel, dans *Mir. Parl.*, 1841, p. 222, G. Haray, *Hans. D.*, v. 218, p. 428.
(5) Voir renseign. généraux, *Com. Jour.*, *Hans. D.*, v. 136, p. 324.

courage et dévouement (1). Des remercîments furent encore votés, le 15 décembre 1854, au « Général Canrobert et à l'armée française, pour leur brave et heureuse coopération aux forces de terre de Sa Majesté » en Crimée, et le Field Marshal Lord Raglau fut désigné pour leur transmettre cette résolution. Les votes de remercîments doivent être fondés sur des documents officiels, constatant l'accomplissement du service pour lesquels les remercîments doivent être donnés (2).

Il est d'usage pour le Parlement d'attendre la fin des opérations avant de voter les remercîments, et non de les proposer après quelque brillant exploit qui laisse les opérations inachevées ou la victoire incomplète (3). Ils sont seulement votés pour des succès; c'est pourquoi ils ne purent être envoyés au Général Williams pour sa brave défense de Kars, cette forteresse ayant été en définitive forcée de se rendre (4).

Il n'est pas d'usage, non plus, d'accorder les remercîments du Parlement aux victoires, quelque brillantes, méritoires ou complètes soient-elles, à moins qu'elles n'aient été remportées sur une puissance, avec laquelle la Grande-Bretagne est à ce moment en état de guerre formellement reconnu (5).

Cependant, en ces dernières années, et particulièrement dans les cas d'opérations militaires aux Indes, on

(1) *Hans. D.*, v. 148, p. 827.
(2) *Hans. D.* v. 192, p. 925.
(3) Peel, *Hans. D.*, v. 71, p. 553.
(4) *Hans. D.*, v. 141, p. 1847, 1878.
(5) *Mir. Parl.*, 1828, p. 189.

n'a pas observé cette règle (1). En proposant des remercîments pour les succès remportés aux Indes, l'usage constant a été de les restreindre aux opérations et aux arrangements militaires en laissant de côté toutes les questions qui touchent à la conduite et à l'origine de la guerre, pour lesquelles le gouvernement seul est responsable (2).

Les votes de remercîments, sont toujours limités aux survivants; il n'y a pas d'exemple de résolutions, approuvant la conduite d'officiers décédés, quels que soient leur rang ou leur mérite (3). Cependant, en 1834, une résolution générale d'approbation, de sympathie et de condoléance fut adoptée en faveur des héros tombés dans la campagne de Crimée (4).

Si des noms qui devaient être compris dans un vote de remercîments ont été omis accidentellement, ou si des erreurs s'y sont glissées, elles peuvent être subséquemment corrigées, sur une motion présentée à cet effet (5); ou bien encore, on peut annuler l'ordre du jour, de manière à permettre l'adoption d'un autre plus complet (6).

En 1843, lorsqu'on proposa de comprendre le nom de Sir Henry Pottinger, plénipotentiaire et envoyé extraordinaire en Chine, dans un vote de remercîments pour le succès des opérations pendant la guerre, dans

(1) *Hans. D*, v. 72, p. 542, 571.
(2) *Mir. Parl.*, 1840, p. 801; *Hans. D.*, v. 66, p. 206.
(3) Peel. *Hans. D.*, v. 81, p. 421.
(4) *Ib.* v. 136, p. 326.
(5) *Mir. Parl.*, 1840, p. 814, 1137; *Ib.* 1841, p. 499; *Hans. D.*, v. 136, p. 424.
(6) *Mir. Parl.*, 1840, p. 1100, 1362.

ce pays, Sir Robert Peel déclara : « Il n'y a pas d'exemple qu'un agent diplomatique du gouvernement ait reçu les remercîments du Parlement pour l'heureuse issue d'une négociation, quelque importante soit-elle, ou pour la condition d'un traité quelque avantageux soit-il pour les intérêts du pays ». Et il ajoutait : « Je crois qu'il est de la plus grande importance, en ces matières, de s'en tenir strictement aux précédents..., qui, je le crois, reposent sur le bon sens ; autrement, toute omission qu'il nous arriverait de commettre plus tard dans un vote de cette nature impliquerait une censure » (1). Cette thèse fut plus tard expliquée et dévelopée par Lord Palmerston : « le Parlement, disait-il, semble avoir systématiquement évité de voter, des remercîments aux négociateurs ; et, avec raison, car un négociateur est une personne agissant d'après les instructions de son gouvernement. Le gouvernement a une majorité au Parlement, un vote de remercîments au négociateur du gouvernement est en fait, un vote de remercîments aux Ministres » (2).

Prérogative dans l'octroi des chartes

L'octroi de chartes conférant à des corporations certains droits exclusifs, privilèges et immunités est aussi un objet de la prérogative ; il a lieu par ordonnnance en Conseil (*order in council*). Anciennement, cette prérogative était

(1) *Hans. D.*, v. 66, p. 572, 573.

(2) *Ib.*, v. 58, p. 1237. Des remercîments furent néanmoins votés, dans des circonstances exceptionnelles, en 1843, à Lord Ashburton, envoyé extraordinaire à Washington pour la manière dont il avait conduit les négociations qui eurent pour résultat le *Traité de Washington* (*Ib.*, v. 68, p. 611, 1,59, 1217, 1241).

très étendue et impliquait pour la Couronne un pouvoir législatif absolu, en vertu duquel des chartes de privilèges étaient octroyées aux concessionnaires tant à l'intérieur qu'à l'étranger ; ces chartes étaient toutes, plus ou moins, des lois d'intérêt général *(public laws)*. Le développement de nos institutions politiques a cependant graduellement restreint dans des limites précises l'autorité de la Couronne, pour ce cas particulier. Et, maintenant, aucune charte conférant un pouvoir politique ou une franchise en Grande-Bretagne ou dans les Colonies anglaises, ne peut être octroyée par le souverain, sans le concours du Parlement.

Pouvoir de créer des corporations

La Couronne ne peut créer des corporations ayant des pouvoirs contraires à la loi. Ainsi, elle ne peut créer une corporation jouissant d'un monopole ou ayant le pouvoir de taxer le reste du pays. Quand on veut créer une corporation avec des privilèges de cette nature, l'autorité de la législature doit être invoquée pour suppléer à l'insuffisance de la prérogative royale (1). — En 1693, la Chambre des Communes décida « que c'est le droit de tous les anglais de trafiquer avec les Indes Orientales ou avec toute autre partie du monde, à moins qu'il n'y ait interdiction par Act du Parlement » Cette résolution abolissait le monopole accordé par charte royale à la compagnie des Indes Orientales ; depuis, l'on a admis qu'aucun pouvoir, autre que celui de la législature entière, ne peut donner à une personne ou à une société le privilège exclusif de faire le commerce dans

(1) Bowyer, *Const. Law*, p. 412.

une partie quelconque du monde (1). Le « Statute des Monopoles », voté dans la 21e année du règne de Jacques Ier mit fin à un grand nombre de privilèges il admit toutefois une exception au profit de la prérogative, en lui reconnaissant la faculté d'octroyer certains droits exclusifs, ou des lettres patentes, pour des inventions de nouvelles industries. En 1852, l'exercice de cette prérogative fut entièrement réglementé par Act du Parlement (2).

On a l'habitude dans les colonies possédant des institutions représentatives, de faire voter par la législature locale des Acts y conférant la personnalité juridique à des collèges et des universités.

Jusqu'à présent il a été jugé nécessaire de faire appel à la prérogative royale pour la délivrance de lettres patentes à de telles institutions, à l'effet de les rendre capables de conférer des diplômes équivalents à ceux donnés par les universités de la mère-patrie. En accordant ces pouvoirs, la Couronne a le droit discrétionnaire de s'assurer qu'aucun diplôme ne sera délivré autre que l'un de ceux conférés par les institutions analogues et notamment par les grandes universités anglaises sur lesquelles ces nouvelles institutions sont copiées. Par ce moyen, on veut qu'il y ait uniformité de procédure dans les universités qui ont obtenu des lettres patentes royales (3).

Droits conférés aux universités

(1) Macaulay, *Hist. of Eng.*, v. 4, p. 475 ; Forsyth, *Const. Law.*, p. 434 ; *Am. Law Rev.*, v. 7, p. 737.
(2) *Hans. D.*, v. 222, p. 245.
(3) Dépêches de Lord Carnarvon au Gouverneur Normanby de la Nouvelle-Zélande en date du 22 janvier 1875 ; Canada

Un Act passé en 1871, dispose qu'une copie de toute demande formée pour la fondation d'un collège ou d'une université, et qui plus tard sera examinée en comité du Conseil privé, doit, avec un projet de la charge proposée, être déposée sur la table des deux Chambres du Parlement, trente jours au moins avant que le rapport qui doit être fait sur ce sujet soit soumis à la Couronne (1).

Procédure pour la fondation d'un collège ou pour la création d'une corporation.

Les corporations pour des objets d'intérêt local ou municipal ne peuvent être créées que suivant le mode prescrit par la loi pour l'exercice de cette partie de la prérogative royale, et dans les conditions légales prévues pour chacune d'elles (2). Par exemple Sa Majesté à le pouvoir exprès en vertu des *statutes* d'accorder à toute ville (*town*) ou district, sur l'avis de son Conseil privé, et sur la pétition des *householders* résidents, une charte d'incorporation, conforme aux prescriptions du *municipal corporation Act*, et d'en faire un bourg municipal (3).

La Couronne a aussi la faculté de donner des chartes royales à des associations privées, prérogative qui est exercée sur l'avis du Bureau du commerce (*Board of Trade*) ; mais cette

Chartes royales.

Acts de 1843 et 1852 ; Etat de Québec 1870, pour Bishop's College, Lennoxville.

(1) 34 et 35 Vict. c. 63 ; *Hans. D.*, v. 220, p. 1348 ; v. 221, p. 762, 1373.

(2) Voir stat. cit. dans Bowyer. *Const. Law* ; *Hans. D. v.* 189, p. 597.

(3) Bowyer, *Const. Law*, p. 399, *n* ; New municipal Corp. Act 1882, pt. XI.

pratique a été longtemps considérée comme d'une régularité douteuse. Un des objets du *Companies Act* de 1862, fut de substituer une loi générale à un privilège exceptionnel (1).

La Couronne a toujours exercé, et conserve encore, la prérogative de créer des universités, des collèges, des compagnies et autres établissements publics, et de leur octroyer, par charte, des pouvoirs et des privilèges, pourvu qu'ils soient compatibles avec les lois du pays ; mais, en même temps, des pouvoirs analogues sont maintenant conférés par Act du Parlement (2).

Chartes et corporations

Toutefois les associations publiques ayant un but commercial exigent ordinairement des pouvoirs qui ne peuvent être conférés que par la loi. Il est même des institutions établies depuis longtemps, telles que la Banque d'Angleterre créée à l'origine par charte royale, qui, dans ces dernières années ont reçu leurs privilèges exorbitants, ainsi que les autres compagnies publiques, par Acts législatifs (3).

Toutes les chartes ou concessions de la Couronne peuvent être révoquées ou annulées quand elles sont, ou contraires à la loi, ou incertaines, ou lorsqu'elles vio-

(1) *Hans. D.* v. 389, p. 851. Mais le droit théorique de concéder de pareilles chartes appartient encore à la couronne. (*Ib.* v. 196, p. 356).

(2) Voir les debats de la Chambre des Communes sur l'octroi d'une charte royale à l'Université de Londres. *Mir. Parl.* 1833, p. 1812, 2740. En 1869, la charte royale accordee en 1836 à l'Univ. college de Londres, fut annulée, et l'université obtint la personnalité par 32 et 33 Vict. c. 23.

(3) Amos. *Fifty Years Eng. Const.*

lent les droits et les intérêts de tierces personnes ; la procédure à suivre à cet effet est celle par *writ de scire facias*. A toute concession de la Couronne est annexée, par le *common law*, cette condition implicite, qu'elle peut être révoquée par *scire facias*, soit par la Couronne, soit par un sujet lésé, usant de la prérogative de la Couronne sur le *fiat* de l'Attorney general (1).

En outre, toutes les corporations privées sont soumises au contrôle de la loi, et on peut agir contre elles pour les actes illégaux ou les abus de pouvoirs qu'elles commettent, soit au moyen d'une action spéciale, soit au moyen d'un writ de *mandamus* ou de *quo warranto*, suivant la nature du grief allégué ou de la faute. Lorsque le recours légal, contre une corporation est insuffisant, un tribunal d'équité interviendra et réprimera les agissements illégaux en lançant une injonction (2).

Corporations privées.

Si une corporation peut être dissoute, par suppression de sa charte, à la suite d'une procédure légale ordinaire, le Parlement lui-même peut aussi intervenir et, par un Act, mettre fin à l'existence d'un établissement, qui a fait mauvais usage ou abus des pouvoirs qui lui ont été confiés. De par la constitution britannique, le Parlement est tout puissant, et peut, à tout moment, dissoudre une corporation créée par la Couronne ou par Act du Parlement. Mais tel est le respect dont la loi anglaise entoure la propriété et les droits privés, qu'il y a eu très peu de cas — et encore

(1) Forsyth, *Const. Law*, p. 387.
(2) Angell et Ames, *Corporations*, c. 11, 20, 21.

la décision a presque toujours été dictée par des raisons de politique générale — dans lesquels le Parlement a jugé convenable de dissoudre un établissement constitué, ou d'intervenir sans son consentement dans l'exercice des pouvoirs qui lui avaient été originairement conférés.

Pouvoir du Parlement de dissoudre une corporation.

En règle générale, on laisse aux cours de justice le soin de régler et de maintenir les agissements de toutes les corporations dans les limites de leurs chartes originelles (1).

(1) Angell et Ames 766, 767 ; Bryce, *Ultra vires*, éd. 1880, p. 786 ; *Dwarris ou Statutes*, 2e éd., p. 650 ; *Hans. D.*, v. 198, p. 1127, 1134, 1833 ; *Am. L. Rev.*, v. 8, p. 222, 229.

———

TROISIÈME PARTIE

HISTOIRE DU CABINET

CHAPITRE PREMIER

ORIGINE DU CABINET ET POSITION DES MINISTRES DANS LE PARLEMENT

Dans les chapitres qui précèdent l'auteur a tracé l'évolution progressive du Conseil privé et son histoire sous le gouvernement par la prérogative et sous le gouvernement parlementaire ; dans les chapitres qui suivent, il va expliquer comment se développa le Cabinet et décrire les fonctions des divers ministres qui le composent. Il s'efforcera surtout de montrer que le pouvoir croissant du Cabinet a été accompagné d'une diminution correspondante de l'autorite du Conseil privé.

En théorie, il est vrai, le Conseil privé conserve toujours son ancienne suprématie et, au point de vue con

stitutionnel il est censé être le seul conseil légal et responsable de la Couronne. Tous les actes formels de souveraineté, tels que la promulgation des ordonnances (*orders in council*) ou des proclamations royales, doivent être accomplis par son intermédiaire ; les ministres du Cabinet eux-mêmes, tiennent, aux yeux de la loi, leur autorité et leur responsabilité du fait qu'ils ont prêté serment comme membres du dit Conseil.

Mais dans la pratique, depuis 1688, le Conseil privé est tombé au rang d'un simple département d'Etat, assez insignifiant, en ce qui concerne la direction des affaires publiques, si on compare sa situation actuelle avec celle pleine d'autorité, et si prééminente, qu'il occupait à l'origine. Ses fonctions judiciaires autrefois si formidables sont maintenant restreintes dans de très étroites limites.

Le pouvoir d'instruire et de lancer des mandats d'arrêt pour crime de haute trahison, sont les seuls vestiges de son ancienne autorité en matière criminelle. Il continue à exercer sa juridiction primitive en conseillant la Couronne pour ce qui concerne l'octroi des chartes, et il assume exclusivement la juridiction d'appel sur les colonies et dépendances de la Couronne, juridiction qui appartenait autrefois au Conseil en parlement. Mais depuis la révolution, il est du devoir du Parlement soit directement soit indirectement de faire justice dans tous les cas où le *common law* ne peut donner réparation (1).

Tel qu'il est constitué à présent, le Conseil privé,

(1) Palgrave, *King's Council*, pp. 110, 125.

forme une assemblée de conseillers d'Etat, illimitée quant au nombre, et nommée (sans patente ni *grant*) absolument à la discrétion du souverain qui peut, à son gré, révoquer un de ses membres ou dissoudre tout le Conseil (1). La seule condition requise pour être conseiller privé est d'être sujet de naissance de la Grande-Bretagne. Cette condition elle-même peut être écartée par un *Act* spécial du Parlement, ainsi que cela eut lieu pour le Prince Léopold, plus tard roi des Belges, et pour le défunt Prince Consort (2). Il n'a jamais été dans l'usage d'imposer à la Couronne, l'obligation légale de nommer quelqu'un au poste de conseiller privé (3).

Comment il est nommé.

Primitivement, l'existence du Conseil privé prenait fin à la mort du roi ; actuellement il subsiste pendant six mois (Stat. 6 Anne c. 7), à moins qu'il ne soit dissous par le nouveau monarque. D'ailleurs, d'après les usages actuels, les conseillers privés du règne pré-

(1) Le nom de Charles James Fox fut, sur l'avis de M. Pitt, rayé de la liste du Conseil privé en 1798, à la suite d'un discours violent et séditieux qu'il prononça à un dîner de *club*, (Jesse, *Life of Geo.* III, v. 3, p. 194; Russell, *Life of Fox*, v. 3, p. 168). Mais en janvier 1806, après la mort de Pitt, le roi ordonna la réadmission de M. Fox dans ses conseils. (Jesse, *Geo.* III, v. 3, pp. 361, 472). Le nom de Lord Melville fut effacé avant l'envoi d'une adresse de la Chambre des Communes au roi, lui demandant de le chasser à jamais de sa royale présence. (Stanhope, *Pitt*, v. 4, pp. 283-285, 294). — Il fut plus tard réadmis au conseil quand eut été reconnue l'inanité des charges qui pesaient sur lui. (Haydn, *Book of Dig.*, p. 135 ; voir la motion de Cobbett contre Sir R. Peel).

(2) Par 56 Geo. III, cc. 12, 13 ; par 3 et 4 Vict. cc. 1, 2.

(3) Lord Ch. Selborne, *Hans. D.*, v. 215, p. 1477.

cédent reçoivent une nouvelle investiture à l'avènement d'un nouveau souverain.

Un conseiller privé, même s'il n'est que roturier (*commoner*) porte le titre de « Très honorable » (*right honourable* » ce qui est le titre propre d'un « lord »), parce qu'il est « lord du Conseil privé de Sa Majesté » (1). Il a préséance sur tous chevaliers, baronnets et fils cadets de barons et de vicomtes. Aucun traitement ni émolument n'est attaché à la fonction ; et l'acceptation d'un siège au Conseil privé par un membre de la Chambre des Communes, n'annulle point son élection (2).

Serments des conseillers privés

Le serment prêté à l'entrée en fonctions tel qu'il était anciennement exigé de chaque conseiller privé (3) est rapporté dans les *Coke's Institutes* (4) ; son objet est le suivant : 1° conseiller le roi en toutes matières au mieux de sa sagesse et de sa prudence ; 2° donner des conseils pour l'honneur et l'avantage du roi et en vue du bien public, sans partialité et sans crainte ; 3° garder le secret sur le conseil du roi et sur toutes les négociations faites dans le conseil ; 4° éviter la corruption pour toute affaire devant être traitée en conseil ; 5° avancer et aider l'exécution de tout ce qui aura été décidé en conseil ;

(1) *Notes and Queries*, 5 th. ser., v. 5, p. 76.

(2) *Hans. D.*, v. 174, p. 1197.

(3) Voir Stubbs, *Const. Hist.*, v. 2, p. 560. Les proches parents du souverain sont généralement admis à siéger au Conseil privé sans avoir à prêter serment (Haydn, *Book of Dignities*, pp. 120, 129, 137, 145).

(4) 4 Inst. 54.

6° résister à toutes personnes qui tenteraient de s'y opposer ; 7° et, en général, observer, garder et faire tout ce que doit un bon et fidèle conseiller vis-à-vis de son souverain seigneur.

Le serment qui, lors del'entrée en fonction, est maintenant prêté par les conseillers privés, est consigné dans le Rapport de la *Commission des Serments* (1), en même temps que la déclaration suivante qui renferme la substance du serment, et qu'on demande de lui substituer : « Vous déclarerez solennellement et sincèrement que vous serez un loyal et fidèle serviteur de Sa Majesté la Reine Victoria, comme membre du Conseil privé de Sa Majesté. Vous garderez le secret sur tout ce qui vous sera confié et révélé, ou ce qui sera secrètement traité en conseil ; et d'une manière générale, en toutes choses, vous agirez envers Sa Majesté comme doit faire un loyal et fidèle serviteur ». Les conseillers privés doivent aussi prêter le serment d'allégeance, ainsi qu'il est prescrit par le *Promissory Oaths Act* de 1868 (2).

L'obligation du secret.

L'obligation de garder un secret inviolable sur le Conseil du roi pèse sur tous les ministres de Cabinet et sur les autres conseillers responsables de la Couronne, en vertu du serment qu'ils prêtent en devenant membres du Conseil privé. Rien de ce qui s'est passé entre le souverain et ses ministres, dans leurs relations confidentielles, ne peut être révélé à qui que ce soit ou même à aucune des Chambres du Parlement

Ne peut être levée que par le Souverain.

(1) *Com. Pap.*, 1867, v. 31 p. 84 ; *Ib.*, 1876, v. 61, p. 275.
(2) 31 et 32, Vict. c. 72.

sans l'autorisation expresse du souverain (1). Et cette permission ne sera accordée que pour des affaires d'Etat, par exemple pour donner à un ministre la possibilité d'expliquer et de justifier sa conduite politique devant le Parlement. Elle ne sera point accordée pour permettre au Parlement de rechercher les motifs d'un acte politique qui ne serait pas lui-même susceptible d'être attaqué pour des motifs publics. Elle ne sera pas non plus donnée, en vue de soumettre les conseils secrets de la Couronne à la revision d'un tribunal légal ordinaire.

La nécessité d'obtenir le consentement de la Couronne, pour divulger les délibérations passées ou les communications entre le souverain et ses serviteurs confidentiels, s'applique avec une égale force aux ministres en fonctions et à ceux qui ont cessé de prendre part aux conseils royaux (2).

Réunions du Conseil privé et du Conseil de Cabinet.

Lorsque le Conseil de Cabinet eut acquis en tant que corps gouvernemental, une existence séparée, les réunions du Conseil privé cessèrent peu à peu d'être tenues en vue d'y prendre des délibérations. Au commencement du règne de George III nous trouvons clairement reconnue cette distinction entre les deux conseils : l'un est assemblé pour délibérer, les réunions de l'autre sont de simple formalité et de pur cérémonial (3). C'est main-

(1) *Mir. of Parl.*, 1831-2, p. 2131.
(2) *Mir. of Parl.*, 1831-2, p. 2069 ; *Ib.* 1834, p., 2645,
(3) *Granville Papers* (anno 1761), v. 1, p. 374 ; Lewis *Adm.* p. 388.

tenant un principe établi « qu'il serait contraire à la coutume constitutionnelle que le souverain présidât un conseil où aurait lieu une délibération ou une discussion « (1). Car le Cabinet a supplanté le Conseil privé pour toutes les grosses affaires de gouvernement ; ce petit corps choisi, dont l'existence ne remonte guère à plus de deux siècles et qui n'a pas été encore reconnu formellement par la constitution, est devenu le corps suprême de gouvernement dans le système politique de la Grande-Bretagne.

Conseil de cabinet.

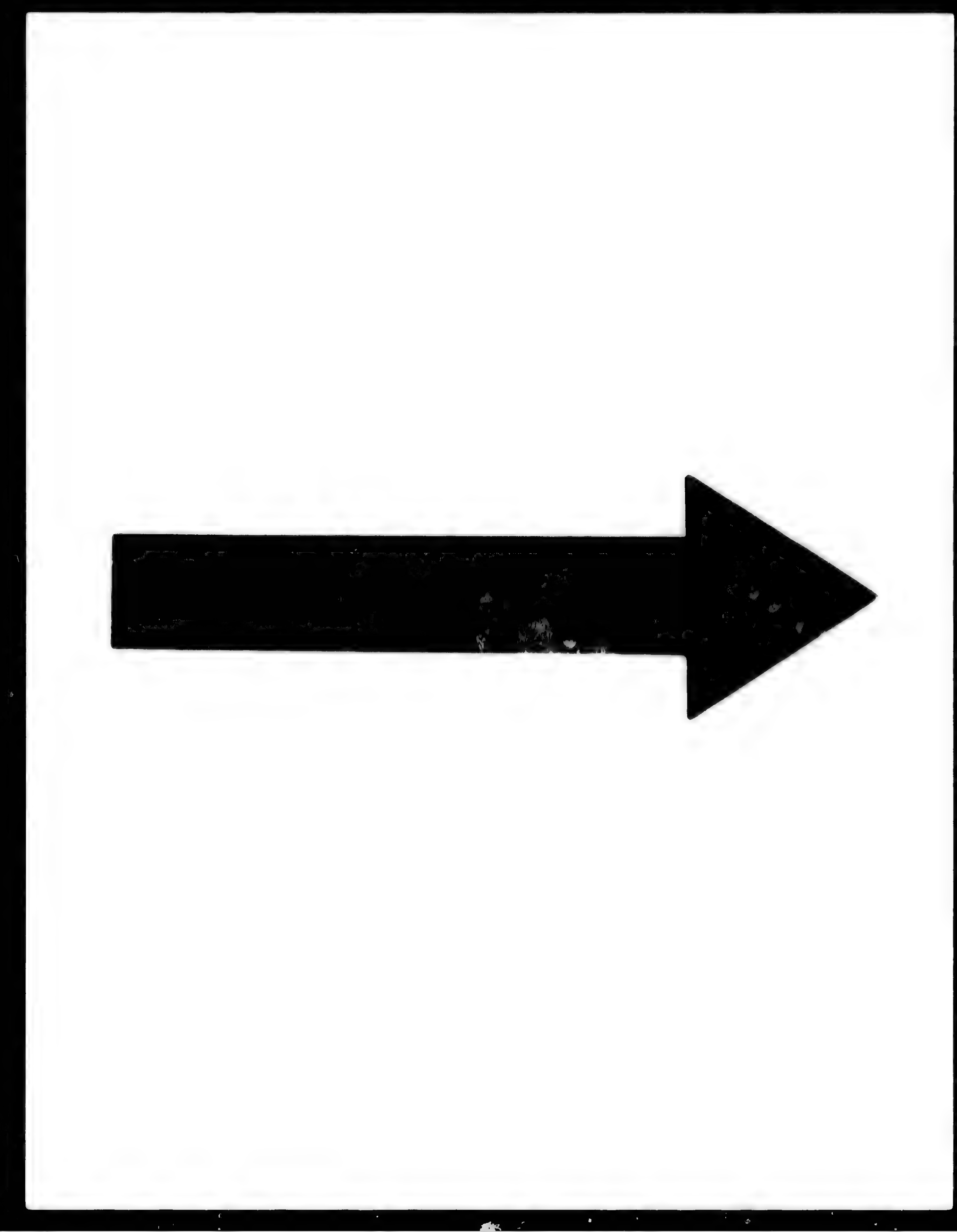
L'usage de consulter quelques conseillers confidentiels, de préférence, et à la place du Conseil privé entier, fut déjà pratiqué sans aucun doute par les souverains d'Angleterre, à une époque très reculée. Stubbs dit que depuis la fin de la minorité de Henri III nous trouvons distinctement la trace de l'action d'un conseil royal plus intime, distinct de la *curia regis* et du conseil commun du royaume (2). Bacon (dans ses *Essays on Councils*) cite l'exemple du « roi Henri VII, qui dans les affaires les plus importantes ne s'en ouvrait à personne, si ce n'est à Morton et à Fox ». Tant que les affaires d'Etat furent, pour la plupart, débattues en Conseil privé devant le roi, il arriva naturellement que certains conseillers ayant plus d'autorité que les autres, formèrent des *juntos* ou des *cabales*, pour une coopération plus étroite et plus

(1) Lord Granville, *Hans. D.*, v. 175, p. 251. Voir Gray, *Early Years of Pr. Consort*, p. 363 *n.* ; *Mir. of Parl.*, 1835, p. 7 ; Campbell, *Chanc.*, pp. 317, *n.* 499.
(2) Stubbs, *Const. Hist.*, v. 2, pp. 40, 240, 255.

secrète, ou bien furent choisis par le souverain pour être ses conseillers plus intimes et plus confidentiels. Ces hommes d'Etat furent, à la longue, désignés sous le nom de Cabinet parce que leurs délibérations avaient lieu dans une chambre plus retirée, ou cabinet, de l'appartement réservé au Conseil dans le palais royal. Mais aucune résolution d'Etat, aucun acte de gouvernement n'était pris définitivement sans la délibération et le consentement des conseillers privés, qui, alors comme aujourd'hui, formaient les seuls conseillers de la Couronne reconnus par la loi (1):

C'est sous Charles Ier que l'on rencontre pour la première fois le terme de « *Conseil de Cabinet* » opposé à celui de « *Conseil privé* ». Clarendon, dans son *Histoire de la Rébellion* après avoir décrit la situation du gouvernement à l'époque où le grand Conseil des Pairs fut convoqué par le roi, à York, en septembre 1540, et après avoir dit que le fardeau des affaires d'Etat reposait principalement sur l'archevêque de Canterbury, le comte de Strafford et Lord Cottington, ajoute que cinq ou six autres personnes leur ayant été adjointes, à raison de leur situation officielle et de leur habileté éprouvée, « ces personnages formèrent le comité d'Etat (qu'en terme de reproche on surnomma plus tard le « *Junto* » et, que la cour appela par jalousie le « *Conseil de Cabinet*). Ce comité se réunissait toutes les fois que les secrétaires recevaient une nouvelle exceptionnelle, ou avaient à rédiger une dépêche extraordinaire et, aussi, toutes les fois qu'ils le jugeaient nécessaire : pendant ce temps, l'assemblée du Conseil se réunissait

(1) Hallam, *Const. Hist.*, v. 3, p. 249.



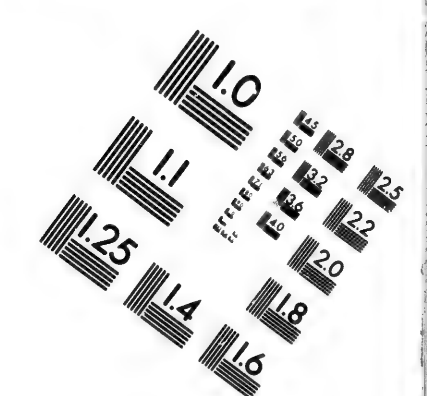
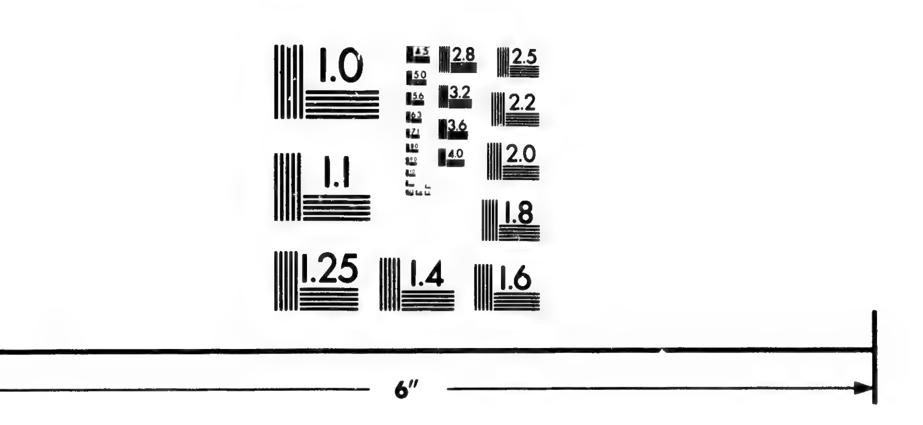
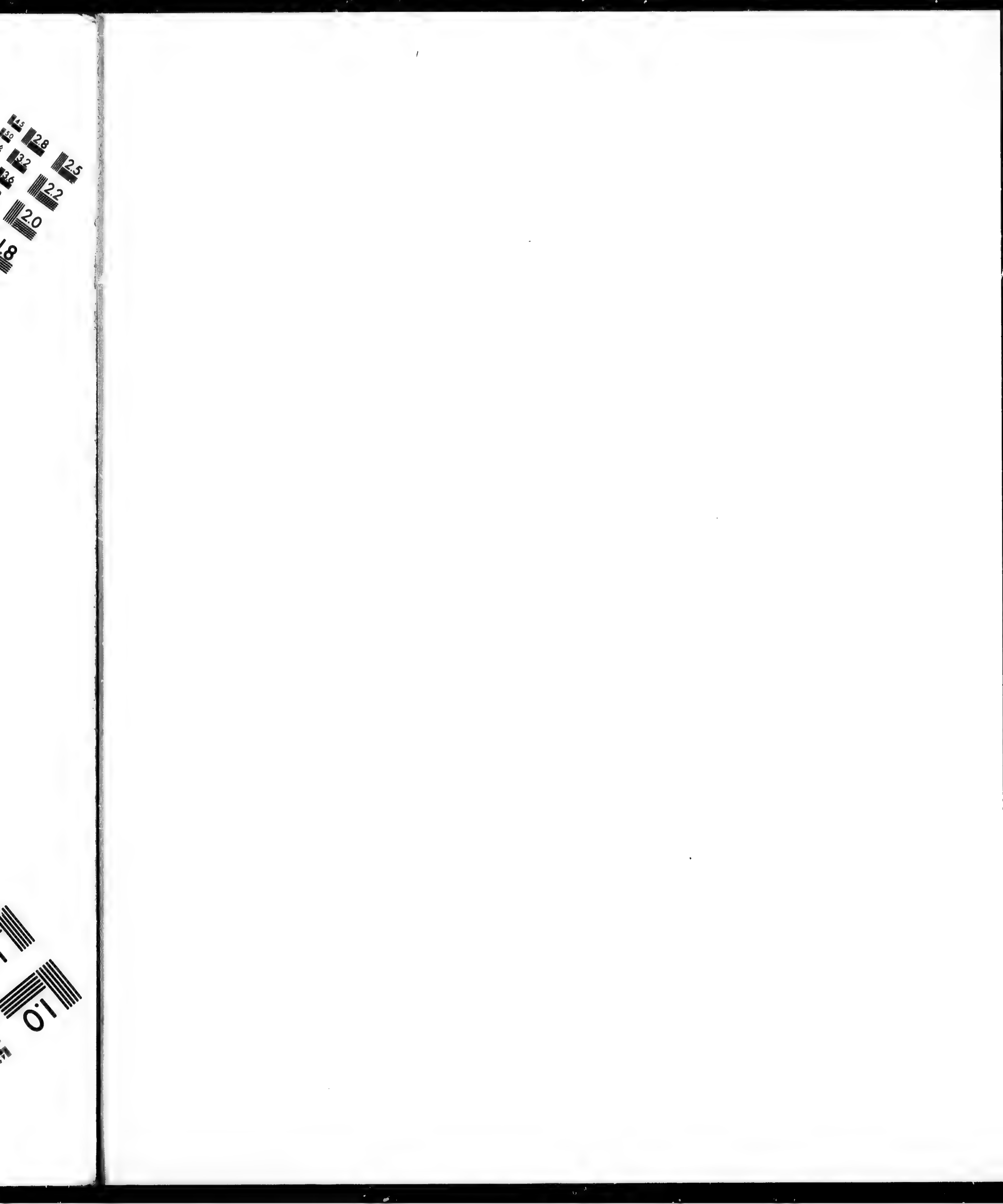


IMAGE EVALUATION TEST TARGET (MT-3)





à des jours et des heures fixes en dehors desquels, il ne se rassemblait que sur convocation spéciale » (1).

Ailleurs, le même auteur déclare que la coutume prévalut alors d'admettre dans le Conseil privé, et simplement à titre honorifique, beaucoup de personnes de médiocre talent, et qu'ainsi les conseillers devinrent si nombreux que « pour ce motif et pour d'autres raisons d'incapacité et d'incompétence, des comités d'hommes capables furent nommés en dehors du Conseil pour faire le travail de celui-ci ». Il remarque aussi que l'une des raisons de la condamnation *d'attainder* de Strafford fut un discours que ce dernier prononça « dans le comite d'Etat que l'on appelait le *Conseil de Cabinet* » (2).

De même, dans son *Autobiographie*, Clarendon mentionne, qu'après la mort de Lord Falkland en 1643, Lord Digby le remplaça comme secrétaire d'Etat. A peine avait-il été admis et assermenté comme secrétaire d'Ett et conseiller privé, et à peine, par suite était-il entré dans le *Junto* que le roi forma à ce moment — et qui se composait du Duc de Richemont, de Lord Cottington, des deux secrétaires d'Etat etde Sir John Colepepper — que le Chancelier de l'Echiquier (Clarendon lui-même, alors M. Hyde) y fut également appelé. Cela eut lieu au grand ennui, ou tout au moins à la surprise du Maître des Rôles (Sir J. Colepepper) qui aurait aimé le voir exclu de cette confiance étroite, qui faisait que toutes les affaires étaient discutées par le *juncto*, avant d'être portées à la table du Conseil » (3).

(1) Clar, *Hist. Reb.*, livre 2, p. 226 (édit. 1819).
(2) Carl, *Hist. Reb.*, livre 3.
(3) *Autobiog.* v. 1, p. 85.

Dès son origine cette méthode de gouvernement fut très mal accueillie et souleva contre elle l'opinion populaire dans les premières années du Long Parlement. La grande Remontrance adressée par la Chambre des Communes à Charles Ier en 1641, expose que le roi ne doit employer que des conseillers et des ministres qui ont la confiance du Parlement (1). Et dans la sèconde Remontrance de janvier 1642, on se plaint que « les affaires importantes du royaume soient traitées dans des conseils de Cabinet, par des hommes inconnus et ne possédant point la confiance publique (2).

Impopularité des Cabinets.

Sous le Protectorat de Cromwell les Cabinets furent inconnus. Le gouvernement du pays était dirigé par la volonté suprême du grand dictateur assisté d'un Conseil d'Etat composé de membres dont le nombre ne devait en aucun cas dépasser vingt et un, ni être inférieur à treize. Mais les affaires publiques furent principalement expédiées par certains comités du Parlement, jusqu'au moment où il fut démontré que ces comités s'arrogeaient une trop grande autorité, et lorsque le Long Parlement lui-même fut sommairement aboli par le puissant autocrate peu disposé à enfermer sa volonté dans des limites constitutionnelles. Les assemblées législatives convoquées, dans la suite, par Cromwell furent trop sous sa domination pour faire une opposition sérieuse à son gouvernement.

Cromwell.

Immédiatement après la Restauration de la Monar-

(1) Clar. Forster, *Grande Remontrance*, pp. 272, 273.
(2) *Hist. Reb.* livre 4, p. 537 ; et voir livre 7.

chie, en 1660, le Conseil privé fut reconstitué par le roi
Restauration de la Monarchie. et reprit ses fonctions premières. Mais à cette époque, l'opinion publique n'était point d'humeur à soulever à nouveau la délicate question des relations entre le souverain et le Parlement ; et Charles II aimait trop le plaisir et le pouvoir pour consentir de bon gré à tout ce qui aurait pu gêner l'un ou l'autre. Mais il n'était point opposé à ce qu'on tentât de rendre le Conseil privé plus efficace,
1660. car après la Restauration, il comprenait tous les membres qui avaient fait partie du Conseil privé de Charles Ier ; or, parmi eux, se trouvaient de fidèles royalistes, mais il en était aussi qui avaient épousé la cause du Parlement. Le nombre des conseillers (1) et la fidélité douteuse de certains d'entre eux, faisait de ce corps un instrument dangereux et inefficace pour la direction des affaires publiques. C'est pourquoi sur la proposition du Lord Chancelier Hyde, chef virtuel de l'administration, on imagina de subdiviser le Conseil privé en *comités distincts*, chargés d'une classe déterminée d'affaires (2).

Ce n'était là que l'exécution d'une réforme déjà prescrite par les règlements de 1553 (3), en vertu desquels
1680. nous voyons, sous le règne de Jacques Ier, un comité du conseil pour la guerre comprenant plusieurs des principaux ministres du roi, et

(1) Voir pour la liste des conseillers privés d'Angleterre depuis la Restauration jusqu'en 1850, Haydn, *Book of Dignities*, pp. 119-146.

(2) Lister, *Life of Clarendon*, v. 2, p. 6 ; Cox, *Eng. Govt*, p. 648.

(3) Voir *Ante*, p. 67.

un autre comité pour les affaires étrangères. On proposa, alors, qu'il y eût un comité pour les affaires étrangères ; un comité pour l'Amirauté pour les affaires navales et militaires ; un comité pour les pétitions de plaintes et griefs; et un comité pour le commerce et les établissements extérieurs. En outre, « s'il arrivait quelque chose d'extraordinaire nécessitant un avis, soit en matière de Trésor, soit en toute matière mixte autre que celles susvisées, l'intention et le désir de Sa Majesté sont que des comités particuliers soient nommés dans ces hypothèses, comme par le passé. Les dits comités feront leur rapport écrit pour être présenté à Sa Majesté à la plus prochaine séance du conseil. En cas de discussion, le plus jeune conseiller parlera le premier, mais il ne prendra la parole qu'une seule fois » (1).

Charles II.

Il n'est pas certain que tous ces comités aient été effectivement organisés à cette époque Mais le soi-disant comité des affaires étrangères qui était composé du Lord Chancelier et de cinq autres membres, principalement ses amis intimes et partisans, prit la tête et devint en réalité un conseil de Cabinet. C'est à lui seul que le roi confiait les secrets de sa politique; et c'est là que se discutaient, invariablement, en présence du roi, toutes les affaires d'Etat les plus importantes, extérieures et intérieures, avant d'être soumises à une réunion générale du Conseil privé. Ce comité confidentiel supplanta virtuellement le reste du Conseil. Ce dernier n'était consulté que pour la forme.

En même temps que ce Cabinet ou *cabale*, comme

(1) Cox, *Eng. Govt*, p. 648.

on l'appelait alors, fut formé, le roi accrut de beaucoup le nombre des membres du Conseil entier, il eût par là une raison plausible de se servir seulement d'un corps choisi de ces conseillers. Or Charles II éprouvait une répugnance extrême pour la formalité des longues discussions en séance plénière du Conseil (1). C'est ce à quoi il faisait allusion en 1679, lorsqu'il remercia le corps entier de ses conseillers pour tous les bons avis qu'il lui avait donnés ; ils « auraient pu être plus fréquents, ajouta-t-il, si le trop grand nombre de conseillers ne l'avait pas rendu incapable de garder le secret et d'agir avec la célérité qui sont nécessaires dans la plupart des affaires importantes. C'est ce qui l'avait obligé, en ces dernières années, à recourir à un plus petit nombre d'entre eux réunis en comité pour les affaires étrangères, (la *cabale*), et quelquefois même aux avis de quelques uns d'entre eux seulement » (2).

Nous savons par Clarendon (3), que dans le premier ministère de Charles II « le Trésorier (Southampton), le Marquis d'Ormond, le général Monk, avec les deux secrétaires d'Etat firent, ainsi que le Chancelier (Clarendon lui-même), partie de ce comité secret, qui, sous le couvert des affaires étrangères, fut désigné par le roi pour le conseiller dans toutes ses affaires, avant qu'elles ne fussent soumises à un débat public (4) ».

Roger Worth, se reportant à cette période, dit « que

(1) Dicey. pp. 65, 66.
(2) *Ib.* p., 66 ; et voir *Mémoires de Temple*, v. 3, p. 45, *n*.
(3) Continuation de sa *Vie* p. 27.
(4) Thomas, *Hist. Pub. Offices*, p. 23.

le conseil de Cabinet était composé de ces quelques grands officiers et courtisans sur lesquels le roi se reposait pour l'expédition de ses affaires » ; et que « tandis qu'à l'origine le Cabinet se présentait sous la forme de simples conversations particulières, il finit par devenir un véritable conseil et eut la direction de la plupart des affaires du gouvernement, aussi bien étrangères qu'intérieures » (1).

Réunions du Cabinet sous Charles II.

Ces réunions du Cabinet eurent lieu, pendant un certain temps, deux fois par semaine, mais pour la plus grande commodité du roi et de ses ministres, elles furent dans la suite, tenues le dimanche soir : les grands officiers d'Etat qui étaient de service auprès du roi à l'office du matin dans la chapelle royale, restaient ensuite à sa disposition pour se rendre chez lui, le soir, en vue de le conseiller sur les affaires publiques (2).

Charles II était un monarque désireux de posséder le pouvoir arbitraire. C'est pourquoi il préférait naturellement recourir aux services de quelques conseillers sûrs, qu'il pouvait choisir parmi leurs collègues moins malléables. Hallam nous dit que « les retards et le décorum d'un conseil régulier, les hésitations continuelles des jurisconsultes, ne convenaient point à son caractère, à ses talents ou à ses desseins ». Et il faut convenir que le Conseil privé, tel qu'il était alors constitué, comptait trop de membres pour l'administration pratique du gouvernement. « C'est pourquoi, peu à peu,

(1) *Life of Ld. Guildford*, v. 2, p. 50.
(2) Campbell *Chan*, v. 3, pp. 191, *n*. 475.

l'usage s'établit, pour le ministère ou Cabinet, d'obtenir l'approbation finale du roi à ses projets, avant qu'ils ne fussent soumis à la ratification de pure forme du Conseil privé » (1). Néanmoins, Clarendon qui, en qualité de lord Chancelier, prit une part active à tous ses actes, nous affirme que le Cabinet « ne traita jamais une affaire importante (toujours en présence de Sa Majesté) sans la présenter d'abord à la table du Conseil ». Il ajoute que si, d'abord, ils furent « tous d'un même avis dans les affaires importantes, il arriva cependant qu'au bout de deux ans environ, le roi ajouta à ce Cabinet d'autres membres différant d'opinion et de principes sur les affaires concernant l'Eglise et l'Etat », et que par là son influence personnelle sur le roi fut beaucoup diminuée (2).

Impopularité du gouvernement.

Le ministère de la « cabale » dura environ trois ans et fut très impopulaire. Il ne faut point s'en étonner ; car quels que pussent être les avantages d'un gouvernement de Cabinet, on perdait de vue, si même on ne faisait pas disparaître, du moment où l'administration était remise aux mains d'une oligarchie secrète, le contrepoids que, jusqu'à un certain point, un corps, aussi nombreux et influent que le Conseil privé, apportait à la volonté du souverain. Le ministère de la cabale fut dissous en 1674. Sir Thomas Osborne, créé peu après Comte de

(1) Hallam, *Const. Hist.*, v. 3, p. 250 ; *Parl. Hist.*, v. 5, p. 733.
(2) Adresse de Lord Clarendon à la Chambre des Lords sur sa mise en accusation en 1667. *State Trials*, v. 6, p. 376.

Danby, devint alors principal ministre et garda ce poste jusqu'en 1678.

L'histoire de l'Angleterre, à cette époque, est celle d'une lutte continuelle entre la Couronne et les Communes et, pendant tout ce temps, jamais pouvoir exécutif ne fut plus déréglé et plus antinational, comme aussi jamais gouvernement représentatif ne se montra plus factieux et plus corrompu (1). Lord Danby, ayant été mis en accusation par les Communes pour trahison, fut envoyé à la Tour. Pendant un court intervalle, les affaires publiques furent dans le plus triste état. Le Parlement devenait de jour en jour plus violent, tandis que l'autorité royale était si affaiblie qu'il semblait aussi difficile de dissoudre le Parlement que de continuer à gouverner sans recourir à la disso lution.

En cette conjoncture, Sa Majesté recourut à Sir William Temple, l'un des plus éminents hommes d'Etat de l'époque, et d'après son conseil, il adopta un nouveau projet d'administration. Ce projet n'était rien moins qu'une tentative ingénieuse de combiner les avantages de l'ancien système du gouvernement par conseil avec ceux de la conception moderne du gouvernement par le moyen d'un Cabinet choisi parmi les principaux leaders parlementaires.

Projet de Sir W. Temple

Comme préliminaire obligé de la réforme, le Conseil privé existant fut dissous. On en nomma un autre, composé de trente personnes seulement. Une moitié comprenait les principaux officiers de la Couronne et

(1) Dicey, p. 66 ; Knight, *Hist. of Eng.*, v. 4, ch. 20.

de la maison du Roi, ainsi que l'archevêque de Canterbury et l'évêque de Londres. L'autre moitié fut prise parmi les chefs (non fonctionnaires) des deux partis dans les deux Chambres du Parlement ; mais l'on exigea, comme condition essentielle, qu'ils possédassent de grandes propriétés. Ce Conseil était présidé par un Lord-président qui ne possédait cependant ni l'autorité, ni l'influence d'un premier ministre. Par contre, ce Conseil privé d'un nouveau genre offrait quelque ressemblance avec un Cabinet moderne ; toutefois il y avait cette importante différence qu'aucune convention n'obligeait tous les conseillers à appuyer et à soutenir devant le Parlement les décisions prises par la majorité sur les questions de politique générale. Et même, rien ne les empêchait de faire, les uns envers les autres, de l'opposition parlementaire (1). Bien que l'on eût, au moment de la formation de ce nouveau Conseil, cherché à lui concilier la faveur du Parlement, cette faveur n'était pas une condition indispensable de son existence.

Quant à la composition de ce Conseil, l'idée de Temple était que les intérêts principaux de la communauté tout entière y fussent représentés. C'est pourquoi l'archevêque de Canterbury et l'évêque de Londres devaient « veiller sur l'Eglise » ; le Lord Chancelier et le *Chief Justice* « bien informer le roi de ce qui a rapport aux lois ; » les pairs et la gentry foncière, à raison de leurs vastes domaines, étaient les justes représentants de la richesse nationale, de telle sorte que « dans le cas de malheur et de nécessité » ils pussent,

(1) *Mémoires de Temple* par T. P. Courtney, v. 2, pp. 34-74.

« de leur propre fonds, fournir au roi de quoi soulager les plus extrêmes besoins de la Couronne » (1).

Le 21 avril 1679, le roi nomma son nouveau conseil ; en personne, il annonça sa formation au Parlement, l'informant qu'il avait fait choix de personnes dignes et capables de le conseiller ; et que, dans toutes les affaires d'importance, il était décidé à demander leur avis, en même temps que celui de son grand conseil du Parlement (qu'il consulterait très fréquemment) (2).

Bien que conçu avec le dessein formel de lui concilier l'approbation du Parlement, ce nouveau plan d'administration n'obtint nullement la confiance publique. La raison en est que l'on avait voulu concilier deux principes incompatibles : la nomination de certains ministres, pour cette seule raison qu'ils étaient agréables au roi, et la nomination de quelques autres, simplement parce qu'ils avaient de l'influence dans le Parlement.

De plus, le Conseil était trop nombreux pour un corps gouvernant : il ne devait point y avoir, en effet, de Cabinet intérieur ; les trente membres devaient avoir connaissance de tous les secrets de la politique et devaient être convoqués à chaque réunion (3).

Malgré sa force apparente et le bon accueil qu'il rencontra de la part de quelques-uns des hommes d'Etat les plus éminents de l'époque, ce système compliqué fut de très courte durée. Le Parlement l'accueil-

(1) *Mémoires du Temple*, par T. P. Courtney, v. 2, pp. 34-74.
(2) *Lords Jour.*, v. 13, p. 530.
(3) Macaulay, *Hist. of Eng.*, v. 1, p. 241.

lit avec froideur ; et ceci n'a rien d'étonnant, puisque dans l'intention même de Temple, l'autorité du nouveau Conseil était destinée à contrebalancer l'influence croissante de la législature. Des dissensions intestines s'élevèrent dans le Conseil lui-même, à la suite de l'entrée de certains membres opposés à la Cour ; finalement, Temple porta un dernier coup à son œuvre, en consentant à la formation d'un Conseil intérieur, quoique d'après le principe même de son projet, le corps entier dût toujours être consulté. Après l'échec de cet important projet, le roi, en dépit de l'engagement solennel qu'il avait pris, tenta désormais de gouverner selon son caprice (1).

Echec du projet de Temple.

Tout éphémère et impraticable qu'il fût, le projet de Temple n'est point sans intérêt, car il marque une étape importante dans la transition qui s'accomplit du gouvernement par la prérogative, dirigé par l'ensemble du Conseil privé, au gouvernement parlementaire, conduit par un Cabinet.

Pendant la fin du règne de Charles II, aussi bien que durant la courte et orageuse carrière de son infortuné successeur, le Conseil du roi partagea la haine et l'impopularité qui s'attachaient à son royal maître. Jacques II y introduisit plusieurs catholiques romains que, naturellement, la nation considéra d'un œil méfiant. Mais le vice capital de son organisation, celui que la *Grande*

Impopularité continue du Conseil.

(1) *Dicey on the Privy Council*, p. 67.

Remonstrance signalait déjà, était toujours le même : le Conseil ne comprenait pas les hommes d'Etat auxquels le Parlement était disposé à accorder sa confiance ; de plus, ses délibérations étaient entourées de tant de mystère, qu'il était impossible de savoir sur qui faire peser la responsabilité des décisions critiquables.

La Révolution.

Après une très courte durée, le règne impopulaire de Jacques II se termina par l'abdication et la fuite de ce prince.

Avec la Révolution, qui plaçait sur le trône d'Angleterre la maison d'Orange, commença une ère nouvelle, pleine de promesses pour les partisans du gouvernement constitutionnel. Pourtant, sauf le choix de quelques membres, auxquels le roi pouvait absolument se fier, rien ne fut tenté pendant les premières années du règne de Guillaume III pour accroître la puissance du Conseil privé. Se reposant sur la popularité dont il jouissait, et peu disposé à partager son autorité avec d'autres, le roi éprouvait de la répugnance pour tout changement de nature à diminuer son propre pouvoir.

A la fin, l'occasion se présenta d'elle-même, où le Parlement put exiger de la Couronne de nouvelles garanties pour les droits constitutionnels. La nécessité s'étant fait sentir de voter une loi sur la succession au trône de la branche protestante, à défaut d'héritiers directs du souverain régnant et de la Princesse Anne, héritière présomptive, et de reconnaître les droits au trône de la Princesse Sophie de Hanovre et de ses enfants comme princes protestants, le Parlement profita de cette circonstance, pour obtenir de nouvelles

libertés ; celles-ci devaient porter leurs fruits à l'avènement de la maison de Hanovre.

Une clause (1) fut introduite dans l'*Act of Settlement* (12 and 13 William III, c. 2). Cet *Act* visant l'existence « du Cabinet » toujours considéré avec défaveur par le Parlement, disposa que, désormais, « toutes les affaires relatives au bon gouvernement du royaume, et qui sont de la compétence reconnue du Conseil privé en vertu des lois et coutumes de ce royaume, devront y être traitées ; et toutes les décisions qui y seront prises devront être signées par les membres du Conseil qui les auront conseillées et consenties ». Mais, ainsi que nous l'avons déjà constaté dans un chapitre précédent (2), cette mesure échoua et fut rapportée avant même d'entrer en vigueur (3). Elle reposait sur des bases erronées, en cherchant à établir la responsabilité des ministres, sans admettre son corollaire naturel, c'est-à-dire la présence des ministres dans les deux Chambres du Parlement, pour rendre compte de leur administration.

Etat de la Chambre des Communes.

Pendant ce temps, la Chambre des Communes, consciente de sa force, grandissait rapidement en puissance. Toutefois, faute de discipline, elle était livrée au caprice, à l'indécision, à d'interminables discussions oiseuses et à des querelles factieuses. « La vérité (4) était que le changement apporté dans la Chambre des Communes par la

(1) Voir *Parl. Hist.*, vol. V. pp. 722-733.
(2) Voir *ante*, p. 85.
(3) Par 4 Anne, c. 8, sec. 24.
(4) Macaulay, v. 4, p. 444.

Révolution rendait nécessaire un autre changement, et que ce dernier n'avait pas encore eu lieu. Il y avait bien un gouvernement Parlementaire ; il n'y avait point de ministère ». En d'autres termes, bien que les principaux postes du gouvernement fussent remplis par des hommes qui siégeaient au parlement, néanmoins ces postes « étaient répartis d'une manière égale entre les deux grands partis », et « les hommes qui y étaient placés étaient constamment occupés à comploter, à discourir, à proposer des votes de censure, à rédiger des articles d'*impeachment* les uns contre les autres : comme conséquence naturelle, l'esprit de la Chambre des Communes était orageux, indomptable et versatile (1) ».

Premier ministère parlementaire.

En cette conjecture, on élabora heureusement un plan qui, tout en conservant à la Couronne l'autorité et l'influence qui lui sont nécessaires devant le Parlement pour la conduite des affaires publiques, lui assurait en même temps le moyen de discipliner les majorités turbulentes et de se concilier leur bonne volonté d'une façon permanente. D'après le conseil de Sunderland, le roi résolut de constituer un ministère sur une base commune d'entente politique, et dont les différents membres, ayant la même manière de voir sur les principes généraux de la politique, seraient disposés à agir de concert au sein du Parlement. Progressivement, à mesure que s'en présentait l'occasion, l'élément Tory fut éliminé du ministère, de telle sorte, qu'à la fin, les sentiments politiques de l'administration furent en harmonie avec

(1) Macaulay, v. 4, p. 437.

l'opinion dominante de la majorité de la Chambre des Communes. Quand cette réforme fut accomplie, les serviteurs de la Couronne, dans le Parlement, possédèrent le double avantage d'être à la fois les représentants autorisés du gouvernement et les chefs reconnus du parti le plus puissant de la Chambre populaire. Grâce à cette heureuse invention, le Parlement, dont les efforts patriotiques avaient restauré la Monarchie et consolidé efficacement les libertés du peuple, fut reconnu comme « une partie importante et intégrante de la constitution, sans laquelle aucun acte du gouvernement ne pourrait avoir de qualités vitales réelles ».

Jusque-là en Angleterre, on n'avait rien connu qui ressemblât à cette introduction formelle des ministres du roi dans le Parlement en vue d'y représenter la Couronne pour la conduite des affaires publiques. Il est vrai que, depuis une époque reculée, différents ministres d'Etat et officiers subalternes du gouvernement exécutif avaient, de temps à autre, obtenu l'entrée à la Chambre des Communes : il n'existait pas en effet de restriction légale, qui empêchât un nombre quelconque de serviteurs de la Couronne de siéger à cette assemblée. Sans aucun doute, la présence de ces fonctionnaires contribuait à accroître l'influence de la Couronne sur les délibérations du Parlement ; mais ils n'avaient aucune situation prépondérante dans la Chambre populaire qui tolérait simplement leur présence et qui agita même souvent la question de savoir

Fonctionnaires publics à la Chambre des Communes depuis une époque reculée.

s'il leur serait permis ou non de conserver leurs sièges (1).

On lit que « au temps d'Henri VII et d'Henri VIII, les ministres d'Etat, officiers du trésor et autres courtisans réussirent à s'insinuer, par les bourgs, dans la Chambre des Communes » (2). En conséquence de ce fait, il est mentionné dans un débat sur les fonctionnaires publics dans le Parlement, en 1680, que dans la vingtième année du règne de Henri VIII, un *Act* fut passé pour dégager le roi de certains emprunts par lui contractés, et que cet Act « qui rencontra beaucoup d'opposition, passa néanmoins, parce que la Chambre était composée en grande partie de serviteurs du roi ; mais occasionna beaucoup de trouble dans le pays » (3).

Les ministres à la Chambre des Lords.

La présence des ministres du roi à la Chambre des Lords était une chose habituelle et inévitable, les principaux ministres d'Etat, en effet, étant généralement choisis parmi les pairs du royaume, qui ont toujours été considérés comme les conseillers héréditaires de la Couronne. Mais quoique, par là, ils fussent, en position de rendre de grands services au roi, en favorisant ses projets devant le Parlement (4), il n'est point prouvé qu'ils aient été autorisés, dans leur propre Chambre, à représenter le gouvernement, dans la moderne acception du terme. Il est naturel, qu'investis de hautes fonctions

(1) *Hats. Prec.* v. 2, pp. 22, 42.
(2) Gurdon, *Hist. of Parls.* v. 2, p. 355.
(3) *Parl. Hist.*, v. 4, p. 1269.
(4) Gurdon, *Hist. of Parls.*, v. 2, p. 366.

de l'Etat, ils aient eu, en s'adressant à leurs collègues, les pairs, une autorité plus grande ; mais ceci ne pouvait pas matériellement agir sur leurs relations vis-à-vis de la Chambre elle-même, tant que le gouvernement parlementaire était inconnu ; car, il est essentiel pour le fonctionnement de ce système, que la représentation officielle existe devant les deux branches de la législature, et principalement devant la Chambre des Communes. A supposer, même qu'il eût été possible à un gouvernement parlementaire d'être dirigé par la Chambre des Lords seule, « le résultat eût été d'amoindrir la branche de la législature qui tire son origine du peuple et est responsable devant le peuple, et de grandir les éléments monarchiques et aristocratiques de notre organisation politique » (1).

Les ministres à la Chambre des Communes.

C'est quelque temps avant le commencement du XIXe siècle que s'établit, pour une bonne partie des ministres de Cabinet, la coutume de siéger à la Chambre des Communes. Jusque-là (2), depuis la Restauration tout au moins, le pouvoir politique des Lords était prédominant sur la Couronne et sur le peuple — suprématie qui d'ail-

(1) Macaulay, *Hist. of Eng.*, v. 4, p. 340.
(2) Voir Buckle, *Hist. of Civ.*, pp. 409-411 ; *West. Rev.*, v. 54, p. 1, etc. ; T. Rogers, dans *N. Am. Rev.*, v. 131, p. 44, etc. (Cette conclusion de M. Todd est difficilement admissible pour les historiens. Tous les plus grands ministres de cette période — Somers, Godolphin, Charles Montagu, Harley, Walpole, les deux Pitt, Canning — ont commencé leur vie comme *commoners*, et même, comme fils de *commoners*) (*S. Walpole*).

leurs continua d'exister jusqu'au moment où passa le premier *Reform Bill*; — durant cette période, les membres de la Chambre des Lords avaient fait preuve, vis-à-vis de ceux des Communes, d'une supériorité évidente, tant par leur éducation, le raffinement de leurs manières, leurs sentiments libéraux et leur sagesse politique, que par la possession du pouvoir politique.

Nous ne pouvons indiquer de façon précise quand, pour la première fois, il fut permis aux conseillers privés de siéger à la Chambre des Communes. En 1614, il fut déclaré au cours d'un débat à la Chambre que « anciennement » aucun « conseiller privé, aucun personnage portant la livrée du roi », ne fut « jamais élu » à cette assemblée. Mais, sous les règnes d'Edouard VI et de ses royales sœurs (1547-1603), il est fait mention de conseillers privés et de grands officiers d'Etat ayant siège à la Chambre de Communes. En 1614, lorsqu'il fut observé que plusieurs conseillers privés avaient acquis des sièges, personne ne sembla désireux de les exclure (1).

Les conseillers privés à la Chambre des Communes.

Lorsque des membres de la Chambre Basse étaient nommés à des offices de l'Etat ou à des fonctions salariées de la Couronne, on avait coutume, avant la Révolution de 1688, de leur laisser la paisible possession de leur siège ; il n'y avait d'exception que si la nature de leur office exigeait d'eux une résidence continuelle à l'étranger, en Irlande, ou aux colonies ; ou encore s'ils faisaient partie, comme membres actifs ou auditeurs, de la Chambre des Lords, ce qui était le cas

(1) *Parl. Hist.*, v. 1, p. 1168.

pour les juges et les officiers de la Couronne. Ainsi, en 1575, il fut déclaré par la Chambre des Communes, que les membres « en service d'ambassade », ne doivent en aucune façon être dépossédés de leur siège et qu'il ne leur sera point nommé de remplaçants pendant la durée de leur service (1).

En 1606, le *Speaker* informa la Chambre qu'il avait reçu du Lord chancelier une lettre l'avisant que depuis la session précédente, Sa Majesté avait nommé certains membres de la Chambre à des services spéciaux, savoir : l'un, comme premier baron de l'Echiquier en Irlande ; un autre, comme Trésorier de la guerre en Irlande ; d'autres, comme ambassadeurs en France et en Espagne ; puis un autre encore, comme Attorney-Général ; et qu'elle désirait « savoir si la volonté de la Chambre était que ces membres conservassent leurs sièges ou qu'ils fussent remplacés ».

L'affaire fut portée devant un comité des privilèges, chargé d'examiner, en même temps, le cas de deux de ces membres l'un, nommé maître de l'Artillerie en Irlande et l'autre, envoyé dans une ambassade étrangère. Sur le rapport de ce comité, les sièges du premier baron du Trésorier et du Maître de l'Artillerie en Irlande, qui étaient censés détenir leurs fonctions à vie, furent déclarés vacants et de nouvelles convocations furent lancées ; au contraire, les ambassadeurs furent autorisés à conserver leurs sièges. Le cas de l'Attorney-Général souleva des divergences d'opinion ; finalement, la Chambre évita de prendre une décision

(1) *Com. Jour.*, v. 1, p. 104.

directe, en refusant de permettre que la difficulté fût posée sous forme de question (1). En 1609 une nouvelle élection fut ordonnée dans le cas d'un membre nommé gouverneur d'une colonie d'Amérique (2).

Inéligibilité des juges.

En ce quiconcerne les membres nommés juges dans les cours de justice en Angleterre, on souleva, en 1604, la question de savoir si ces personnes « doivent avoir place dans la Chambre Haute ou siéger dans les cours pendant la durée du Parlement. » Aucune résolution ne fut prise alors par la Chambre (3). En 1605, il fut décidé, sur un rapport du comité des privilèges, que deux membres de la Chambre des Communes, faisant partie, en qualité de juges auditeurs, de la Chambre Haute, ne seraient pas considérés comme démissionnaires » (4).

En 1620 une motion fut faite en vue d'ordonner une nouvelle élection, pour le remplacement d'un membre nommé *Chief Justice* au Banc du roi ; mais la décision prise à ce sujet n'est pas consignée sur les registres (5). En 1649, il fut résolu que les divers juges du Banc supérieur, des *Common Pleas* et de l'Echiquier public, qui ont accepté ou accepteront d'occuper ces postes, seront dispensés d'assister aux séances de cette Chambre pendant tout le temps qu'ils conserveront leurs fonc-

(1) *Com. Jour.*, v. 1, pp. 315, 323.
(2) *Ib.*, p. 393.
(3) *Ib.*, p. 248. Thorp, baron de l'Echiquier, était *Speaker* de la Chambre des Communes, 31 Henri VI, Comyn, *Digest, Parl. D.* 9.
(4) *Ib.*, p. 257.
(5) *Ib.*, p. 513.

tions (1). Toutefois, dans ces hypothèses, l'ordre n'est point donné de lancer un *writ* pour de nouvelles élections. C'est seulement après la restauration de Charles II que nous voyons expressément établie la règle que de nouvelles élections doivent avoir lieu au cas où des membres de la Chambre des Communes sont nommés juges au Banc en Angleterre (2).

Les exemples qui précèdent et qui se trouvent rapportés dans le Journal de la Chambre des Communes sont antérieurs à 1694 ; à cette époque fut voté le premier Act du Parlement prescrivant la publication de nouveaux writs de convocation des électeurs, au cas de nomination de membres de la Chambre des communes à des offices de la Couronne.

Attorney Général

Le cas de l'Attorney-Général que le roi recommanda spécialement à l'attention de la Chambre, était particulier. C'était en effet un de ces officiers, qui, au début de chaque Parlement, étant convoqué par *writ*, sous le grand sceau, pour faire partie comme auditeur et conseiller, de la Chambre des Lords (3). En cette occasion, cependant, la Chambre se refusa à trancher la question dans un sens ou dans l'autre ; l'Attorney-Général se risqua à occuper son siège « par connivence » (4). Mais, en 1614, après

(1) *Com. Jour.*, v. 6, p. 305.

(2) *Ib.*, v. 8, pp. 80, 104, 187, 510, 525.

(3) Macqueen, *Chambre des Lords*, pp. 35, 42.

(4) En ce qui touche la disqualification « des hommes de loi suivant des affaires dans les cours du roi » de siéger au Parlement, il y a là une prohibition inconstitutionnelle, basée sur une ordonnance de la 46e année d'Edouard III qui déclare que ces personnes « ne seront point acceptées ni élues che-

qu'un comité eût été chargé de rechercher les précédents, il fut résolu que « M. l'Attorney-Général Bacon (le fameux Sir Francis Bacon, qui, avant d'être élu, avait reçu sa nomination) resterait à la Chambre pendant ce Parlement, mais qu'à l'avenir aucun Attorney-Général ne pourrait plus siéger dans la Chambre Basse». Dans les débats qui eurent lieu à ce sujet, il fut montré que jusqu'alors « aucun Attorney-Général n'avait jamais été choisi ». En 1620, en 1625, et encore en 1640, la décision qui excluait de la Chambre l'Attorney-Général fut strictement appliquée ; de nouvelles élections avaient lieu, toutes les fois que des membres de la Chambre étaient nommés à cette fonction. En 1661, à la requête de la Chambre des Communes, la Chambre des Lords accorda à l'Attorney-Général l'autorisation de se rendre à la Chambre des Communes pour y donner des renseignements « sur des affaires intéressant Sa Majesté (1) ». Sir Heneage Finch, plus tard Lord Nottingham, fut l'un de ceux en faveur desquels l'on fit exception à la règle d'exclusion. Etant membre de la Chambre des Communes, il fut promu en 1670, des fonctions de *Solicitor general* à celles d'Attorney-général ; il obtint, sans débat, la faculté de conserver son siège (2). Depuis lors, ce fonctionnaire a été habituellement l'un des membres les plus éminents et les plus importants de la Chambre Basse.

Le Solicitor-général fut plus heureux. Deux fois, en

valiers de comté ». Sur ce point voir Stubbs *Const. Hist.*, v. 3, p. 257 ; *Hans. D.* v. 207, pp. 1345 1875.

(1) *Lords Jour.*. v. 2, p. 290.

(2) Campbell, *Lives of the Chanc.*, v. 3, p. 390.

1566 et en 1580, *il fut « déclaré faire partie de la Chambre »* nonobstant le poste qu'il tenait ; il fut amené à quitter la Chambre des Lords où il avait été appelé comme « assistant » et à siéger dans la Chambre Basse (1). Aucune difficulté ne fut jamais soulevée sur son éligibilité à la Chambre des Communes.

Solicitor-général.

Graduellement, sous la dynastie des Tudors, nous voyons les principaux ministres d'Etat siéger au Parlement et commencer à être employés, dans une certaine mesure, comme porte-paroles de la Couronne pour faire connaître la volonté du souverain à ses fidèles Communes. Ces dernières, aussi profitèrent à cette époque de la présence au milieu d'elles de certains officiers de la Couronne pour lui transmettre l'expression de leurs désirs particuliers.

Les ministres au Parlement sous la dynastie des Tudors.

Ainsi, dans le *Journal des Communes*, nous voyons relaté un fait curieux qui se passa sous le règne de la Reine Marie et qui montre bien quelle était alors la position des ministres vis-à-vis du Parlement :

Le 7 novembre 1558, Sa Majesté fit venir le *Speaker* de la Chambre des Communes et lui enjoignit d'exposer à la Chambre les mauvaises conditions dans lesquelles se trouvait la nation par suite de la guerre avec la France ; néanmoins, les Communes étaient si mécontentes qu'elles n'accordè-

1558.

(1) General Index, *Com. Jour.* vols. 1-17, p. 425; *Parl. Hist.*, v. 1, p. 1163.

rent pas de subsides. Alors, le 14 novembre, le Lord Trésorier, le Lord-Chancelier et plusieurs autres pairs se rendirent à la Chambre des Communes, et y siégèrent « à la place des conseillers privés » ; ils démontrèrent la nécessité de voter des subsides pour défendre la nation contre les Français et les Ecossais, puis se retirèrent. Là-dessus, les Communes ouvrirent immédiatement les débats sur la question ainsi recommandée à leur attention par le Lord Chancelier (qui était le porte-paroles des Lords). Cette journée et les deux suivantes se passèrent sans qu'on pût arriver à prendre une décision. Le 17 novembre survint la mort de la reine qui termina brusquement la session (1).

Sous les règnes d'Edouard VI et de la Reine Elisabeth, il est dit que les membres du Conseil Privé siégeant à la « Chambre Basse » servaient d'ordinaire pour communiquer au roi les volontés de la Chambre ; et le *Journal* de la Chambre cite certains officiers d'Etat, comme le trésorier de la maison royale, le contrôleur de la maison royale et le secrétaire d'Etat, comme siégeant à la Chambre des Communes et chargés de la transmission des messages entre le souverain et cette Chambre (2). Il est dit aussi que tous les membres du Conseil Privé de la Reine Elisabeth qui possédaient un siège à la Chambre des Communes, se réunirent pour s'opposer à une motion tendant à la mise en liberté de quelques membres de la Chambre, emprisonnée par

(1) Gurdon, *Hist. of Parl.*, v. 2, p. 383 ; *Com. Jour.*, v. 1, p. 52.

(2) *Com. Jour.*, v. 1, pp. 8, 9, 55, 56, 61 ; D'Ewes, *Journ.*, pp. 45, 80, etc.

ordre de la reine : « comme Sa Majesté, disent-ils, avait fait arrêter ces personnes pour des motifs qu'elle connaissait parfaitement, il ne semblait pas douteux que par mesure gracieuse elle les relâcherait promptement et de son propre gré » (1).

Jacques Ier.

Sous le règne de Jacques Ier, le chancelier de l'Echiquier, le secrétaire d'Etat et le chancelier du duché de Lancastre occupèrent, semble-t-il, des sièges à la Chambre des Communes et furent chargés de transmettre les messages et autres communications sur les affaires du Parlement entre la Chambre et Sa Majesté (2).

Charles Ier.

Mais, à côté de ces hauts fonctionnaires, beaucoup d'autres, d'un ordre inférieur, parvinrent aussi à se faire élire à la Chambre des Communes ; ils unirent leurs forces pour soutenir les intérêts de la Couronne contre ceux du Parlement. L'un d'entre eux, ancien membre du Parlement de Charles Ier, l'atteste en ces termes : « Ce fut ma fortune de siéger ici un certain temps au Long Parlement ; j'observai que tous ceux qui touchaient des pensions et la plupart de ceux qui remplissaient des charges votaient tous d'un même côté, ils étaient en quelque sorte dirigés par un grand fonctionnaire et agissaient exactement comme si leur mission, dans cette Chambre, avait consisté à veiller sur leurs pensions et sur leurs emplois et non à faire des lois pour le bien de

(1) Parry, *Parls*, p. 233.
(2) Gurdon, *Hist.of Parl.* v. 2, pp. 428, 443, 461, 462, 473, 474.

ceux qui les avaient envoyés siéger. Je laisse le lecteur apprécier si ces personnages pouvaient être d'utiles soutiens pour le gouvernement en ménageant une entente favorable entre le roi et son peuple, ou, au contraire, s'il n'était pas très dangereux de pousser au pouvoir arbitraire et au papisme » (1). C'est pourquoi, une des premières mesures du parti républicain, quand il fut devenu tout-puissant dans le Long Parlement, fut de voter en 1644 « *le self-denying ordinance* »; il y était stipulé « que pendant » toute la durée de cette guerre (entre le roi et le Parlement) aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne devrait posséder ou exercer aucune charge ou commandement civil ou militaire » (2).

Tentatives faites pour exclure de la Chambre les fonctionnaires.

Après la Restauration de la monarchie un bill fut présenté et lu deux fois, en 1675; il avait pour but d'empêcher les membres de la Chambre des Communes d'accepter touf office public; mais au scrutin il fut rejeté (3). En 1679, un bill fut préparé, prescrivant que dans le cas où un membre de cette Chambre serait appelé par le roi à un office quelconque ou à un emploi rétribué, un writ de convocation des électeurs serait immédiatement lancé pour son remplacement (4). Toutefois le bill ne fut jamais présenté.

Enfin le 30 décembre 1680, dans la 32e année du règne

(1) Sir F. Winnington, *Parl. Hist.*, v. 4, p. 1265.

(2) Voir Gen. Index, *Com. Jour.*, (1548-1714), P. 996; *Hats. Prec.*, v. 2, p. 67 *n*.

(3) *Com Jour.*, v. 9, pp. 321, 327.

(4) *Ib.* p. 609.

de Charles II, la Chambre des Communes vota sans opposition, *nemine contradicente*, la résolution suivante : aucun membre de cette Chambre ne devra accepter d'office ou de fonctions rétribuées de la Couronne sans l'autorisation de la Chambre ; il ne devra même pas en accepter la promesse, tant qu'il sera membre de la Chambre, à peine d'expulsion de cette assemblée (1). Cette résolution toutefois ne peut être considérée que comme une manifestation d'opinion, comme l'indice d'un changement naissant de l'esprit public en ce qui concerne la pureté et la liberté d'action du Parlement.

La Chambre des Communes n'était pas constitutionnellement compétente, sur sa seule motion et sans le concours des branches coordonnées de la législature, pour créer une incapacité de siéger au Parlement alors qu'aucune incapacité n'existait auparavant ; elle ne pouvait non plus exclure de son sein un membre qui avait été régulièrement envoyé pour représenter une ville ou un bourg. C'est pourquoi il ne faudra pas s'étonner si la Chambre des Communes ne tenta pas à appliquer sa résolution, et si le mal qu'elle se proposait de déraciner continua comme par le passé. Ce même état de choses dura jusqu'au jour où des dispositions législatives le modifièrent peu à peu. Nous allons maintenant diriger notre attention sur ces dipositions.

Charles II.

Lors de la restauration de la monarchie, Charles II et ses conseillers virent nettement la nécessité d'établir entre le gouvernement exécutif et les chambres du Parlement une entente meil-

(1) *Parl. Hits.*, v. 4, p. 1270.

leure que celle qui avait régné jusque là. Le roi décida donc que ses principaux ministres, le Lord Chancelier Hyde, « et quelques autres » (très probablement parmi eux figurent les membres du comité des Affaires-Etrangères qui avait commencé à agir comme Conseil de cabinet), « auraient de fréquentes consultations avec les membres du Parlement les plus capables et désireux de le servir, et se concerteraient avec eux sur les voies et moyens par lesquels les débats au sein des Chambres pourraient être menés avec le plus de célérité et avec le meilleur succès » (1). Cet artifice grossier suggéra probablement à Sir William Temple l'idée d'introduire dans le Conseil Privé, que, quelques années plus tard, il essaya de réorganiser et qui n'eut qu'une durée éphémère, un certain nombre de « membres non fonctionnaires » pris dans les deux Chambres. Cette ingénieuse tentative pour mettre le gouvernement royal d'accord avec le pouvoir grandissant du Parlement n'eut aucun résultat.

Guillaume III.

Ce n'est que lors de la formation par Guillaume III de son premier ministère parlementaire, que nous trouvons dans l'histoire constitutionnelle de l'Angleterre l'exemple d'un accueil cordial fait par la Chambre aux ministres de la Couronne, venant représenter celle-ci et assurer devant l'Assemblée la responsabilité des grands intérêts de la nation. Jusqu'ici, en effet, les ministres du roi avaient bien pu occuper des sièges au Parlement ; mais il n'y avait point eu de ministère homogène. Selon l'expres-

(1) Lister, *Life of Clarendon*, v. 2, p. 7.

sion de Macaulay, « sous les Plantagenets, les Tudors et les Stuarts, il y avait eu des ministres ; mais point de ministère. Les serviteurs de la Couronne n'étaient pas, comme aujourd'hui, liés entre eux par un loyal engagement. Ils n'étaient point tenus d'avoir la même opinion, même sur les questions de la plus grave importance. Souvent, leurs sentiments politiques et même personnels étaient hostiles les uns aux autres ; et ils ne cachaient pas cette hostilité » (1).

Une ère plus heureuse allait commencer. Le sage Guillaume comprit, en effet, de quelle importance était, pour tout ce qui touchait à la politique générale du gouvernement, l'unité de vues parmi les principaux conseillers de la Couronne, et aussi combien nécessaire était une entente cordiale entre ses conseillers et le Parlement.

Néanmoins, au début, le roi ne semble pas avoir eu une idée très nette de l'étendue légale de la responsabilité ministérielle, ou de la position que ses ministres devaient occuper vis-à-vis des Chambres (2). Le cours naturel des événements apporta peu à peu la solution de ces questions difficiles, et contribua à donner au projet du roi des conséquences plus importantes et plus heureuses que celles qu'il avait pu prévoir lui-même. De l'union harmonieuse des ministres de la Couronne avec le Corps législatif, on pouvait raisonnablement attendre la sagesse et l'unanimité dans le conseil, la force dans l'action et une entente

(1) Macaulay, *Hist. of Eng.* v. 3, p. 13.
(2) *Ib.* v. 4, p. 437.

cordiale entre le souverain et le Parlement. : ces résultats bienfaisants n'ont jamais manqué lorsque les ministres ont été assez forts pour établir une politique nette, et suffisamment populaires pour imposer leur politique à la considération bienveillante du Parlement.

Mais il ne faut pas s'imaginer qu'un changement si important dans le système politique de l'Angleterre s'opéra tout d'un coup. Ce n'est que plusieurs années après son avènement au trône que Guillaume III commença à former un ministère régulier. Ses premiers Cabinets n'étaient pas composés d'après un principe d'unité, et les membres qui en faisaient partie n'étaient même pas obligés de se mettre d'accord sur les questions de la plus haute gravité. Le ministère était en fait un gouvernement par départements séparés et indépendants, ne reconnaissant aucun lien d'union, si ce n'est l'autorité du souverain leur commun chef et seigneur. Dans chacune des administrations qui se succédaient au pouvoir, les Whigs et les Tories étaient mêlés en proportions variées. Par ce moyen, le roi espérait assurer son propre ascendant et concilier les factions rivales dans l'Etat (1).

Ses premiers Cabinets.

Il est évident qu'un ministère ainsi constitué n'était pas capable d'imposer le respect au Parlement ou d'exercer un contrôle suffisant sur ses délibérations. Mais, comme le pouvoir du Parlement, et spécialement

(1) Macaulay, *Hist.*, v. 3, pp. 13, 65, 537 ; v. 4, pp. 184, 299, 372.

de la Chambre des Communes, augmentait sans cesse, et que son attitude vis-à-vis du gouvernement devenait de plus en plus hostile, le roi se décida à tenter l'expérience qui consistait à substituer l'administration par un parti à la direction des affaires publiques par des individus, et à confier les offices les plus importants du gouvernement aux chefs du parti Whig qui, à ce moment, avait la majorité de la Chambre des Communes (1). Mais dans la tentative faite pour réaliser cette heureuse idée, qui peut être justement considérée comme l'origine du gouvernement parlementaire, une difficulté se présenta qui, un moment, mit en péril et menaça de réduire à néant les desseins du roi.

Fonctionnaires à la Chambre des Communes.

Le mal qui résultait de la présence des fonctionnaires à la Chambre des Communes s'était aggravé au point que, comme nous l'avons vu précédemment, il avait été décidé à l'unanimité, une dizaine d'années avant que le roi eût songé à la formation d'un ministère parlementaire, qu'aucun membre de la Chambre ne pourrait, sans le consentement exprès de la Chambre elle-même, accepter un office ou une place rétribuée par la Couronne, sans encourir l'exclusion. Toutefois cette décision n'avait pas été suivie d'effet, et depuis qu'elle avait été prise, la Chambre continuait, comme par le passé, à renfermer dans son sein un grand nombre de fonctionnaires de toutes sortes, depuis les grands

(1) Macaulay, *Hist.*, v. 4, p. 437; Knight, *Pop. Hist. of Eng.*, v. p. 167.

officiers d'Etat jusqu'aux simples titulaires de sinécures et autres dépendant de la Cour (1).

Une tentative, plus constitutionnelle que ne l'avait été l'adoption d'une simple résolution de la Chambre des Communes, fut faite, en 1692, pour remédier à ce grand abus. On introduisit un Bill « sur la liberté et l'indépendance du Parlement ». Le but que l'on visait était de rendre incapables de siéger à la Chambre Basse les titulaires d'offices relevant de la Couronne. Le Bill passa rapidement à la Chambre des Communes et sans qu'il y eût lieu à une seule division, à aucun stage de la procédure parlementaire ; mais il fut rejeté par la Chambre des Lords (2).

En 1693, les Communes votèrent un autre Bill, contenant en substance les mêmes mesures que le précédent; il fut accepté par les Lords avec cette restriction importante que tous les fonctionnaires, dont les sièges deviendraient vacants par application de cet *Act* pourraient « dans la suite être réélus pour faire partie du même Parlement ». Les Communes acceptèrent cet amendement ; mais le roi, qui considérait toutes ces mesures comme un empiétement sur sa prérogative, refusa d'accorder le consentement royal (3).

Cependant, la même année, un remède partiel fut

(1) Macaulay, *Hist.*, v. 4, pp. 121, 337; *Parl. Hist.*, v. 4, p. 1377, *n.*; v. 5, p. 468.

(2) *Parl. Hist.* v. 5, p. 745 *n.*

(3) Macaulay, *Hist. of Eng.*, v. 4, pp. 337-342, 479. Les Communes se risquèrent à adresser à Sa Majesté de sérieuses représentations contre cet exercice de la prérogative royale, mais elles n'aboutirent à aucun résultat. (*Ib.* pp. 481-483; *Com. Jour.*, v. 11, pp. 71, 74, 75).

apporté à ce terrible mal, grâce à l'adoption d'une résolution, jointe au *Bill of Supply* (subsides) accordant certaines taxes d'excise : « à l'avenir, aucun membre de la Chambre des Communes ne devra être employé directement ou indirectement au fermage, à la perception ou à l'administration des taxes à percevoir en vertu de ce *Bill*, ni de toute autre aide qui sera accordée à leurs Majestés ; exception faite toutefois pour les commissaires actuels de la trésorerie et pour les officiers et commissaires chargés d'administrer les douanes et l'excise » (1).

Cette résolution fut ajoutée au Bill et devint une loi (2). Elle est remarquable car c'est la première prohibition légale, défendant aux fonctionnaires de siéger et de voter à la Chambre des Communes. Le principe ainsi introduit fut plus tard appliqué et étendu par des Acts analogues, votés sous ce règne (3) ; et leurs clauses furent strictement ramenées à exécution par l'exclusion de la Chambre des Communes des membres qui les avaient transgressées (4).

Mais ces Acts visaient des cas trop limités pour pouvoir parer aux circonstances imprévues. Aussi, trouvons-nous de nouveaux Bills sur les fonctionnaires (Place Bills ayant le même sens général que celui de 1692 sus-mentionné), soumis à la Chambre des Com-

(1) Macaulay, *Hist. of. Eng.*, v. 11, p. 99 ; et voir *Ib.* v. 13, p. 427 ; v. 14, p. 480.

(2) 5 et 6 Will. and Mary, c. 7, sec. 57.

(3) 11 et 12 Will. III, c. 2, sec. 150 ; 12 et 13 Will. III, c. 10, sec. 89.

(4) Voir Gen. Index, *Com. Journ.*, v. 1 (I-XVII, p. 423.

munes en 1694, 1698, 1699, 1704, 1705, 1709, 1710, 1711 et 1713. Ces mesures toutefois avaient un caractère trop intransigeant pour être accueillies favorablement par le Parlement ; elles furent invariablement repoussées, le plus souvent par la Chambre des Communes elle-même (1).

Finalement, la majorité de la Chambre des Communes espéra pouvoir enfin se débarrasser de la présence de tous ceux qui étaient dans la dépendance de la Couronne, qu'ils fussent ministres d'Etat ou petits fonctionnaires. En l'année 1700, en effet, lorsqu'on examina l'Act de revision du *Bill of Rights* (*the Act Amendatory of the Bill of Rights*), et qu'on s'occupa de régler la succession au trône en faveur de la Princesse Sophie de Hanovre et de ses héritiers protestants, les Communes insistèrent pour l'insertion dans le Bill d'une clause qu'elles pensaient devoir apporter une sécurité additionnelle à la liberté des sujets : « aucune personne ayant un office ou une place rétribuée dépendant du roi, ou recevant une pension de la Couronne, ne pourra siéger dans la Chambre des Communes » (2). Cette clause ne devait entrer en vigueur qu'à l'avènement de la Maison de Hanovre ; or, cet événement n'eut pas lieu avant l'année 1714. Dans cet intervalle, le roi avait formé un ministère composé de personnages siégeant dans l'une ou l'autre Chambre du Parlement. D'autre part, la nation avait commencé à apprécier les

L'exclusion prévue de tous les fonctionnaires.

(1) *Com. Journ.*, v. 1, pp. 675, 801.
(2) Act of Settlement, 12 et 13 Will. III, c. 2, sec. 3.

avantages qui résultaient de l'introduction dans la législature de ministres de Cabinet, chargés d'expliquer et de défendre les mesures politiques du gouvernement exécutif. Aussi, lorsqu'arriva l'époque où cette clause mal venue, allait entrer en vigueur, le Parlement était disposé à lui substituer une mesure plus sage et plus modérée.

La notion exacte des avantages qu'entraînait l'admission aux assemblées législatives des principaux ministres de la Couronne ne força pas moins la Chambre des Communes à distinguer les fonctionnaires exécutifs, dont la présence au Parlement était nécessaire au fonctionnement harmonieux et efficace de la machine gouvernementale, et d'autre part les autres fonctionnaires qui ne servaient qu'à grossir les rangs des défenseurs du ministère et à étouffer la voix de l'opinion publique, dont les membres de la Chambre doivent être les vrais représentants.

Quelques années d'expérience suffirent à établir un juste milieu ; profitant d'une heureuse occasion qui se présenta sous le règne de la reine Anne, avant l'époque fixée pour sa mise en vigueur, on revisa l'article critiquable de l'*Act of Settlement*. Le Parlement maintint le principe restrictif en même temps qu'il modifiait ce que ses dispositions précédentes avaient d'excessif (1).

Sages prescriptions du *statute* de la reine Anne.

(1) La clause restrictive fut abolie en 1705 par 4 Anne, c. 8, sec. 25; les nouvelles prescriptions qui étaient le résultat d'un compromis entre les deux Chambres furent arrêtées en 1707, par 6 Anne, c. 7, secs, 25, 26. Voir *Parl. Hist.*, v. 6, p. 474 ; Courtes Remarques sur le *Reform Bill*, en ce qui touche une des prérogatives royales. (London, 1831), pp. 14-16.

Le nouvel Act voté en 1707 fixa pour la première fois deux principes d'une extrême importance qui, depuis lors, ont apporté une importante garantie contre l'influence abusive de la Couronne du chef de la présence des fonctionnaires à la Chambre des Communes. En premier lieu, tout membre de la Chambre des Communes, acceptant un office rétribué de la Couronne autre qu'un avancement hiérarchique dans l'armée, perdra par cela même son siège à la Chambre, mais pourra être réélu, à moins toutefois (c'est le deuxième principe) que l'office en question ne soit un de ceux qui ont été créés depuis le 25 octobre 1705 (1), ou à moins qu'il n'ait été déclaré incompatible avec un siège au Parlement.

Le *statute* de la reine Anne, bien qu'il arrêtât les progrès du mal, laissait cependant encore beaucoup à faire avant que la Chambre des Communes ne fût complètement débarrassée de tous les fonctionnaires dont les services n'étaient pas indispensables au gouvernement parlementaire. Sans doute, sous ce régime et le précédent, quelques classes de fonctionnaires avaient formellement été déclarées inéligibles, par une disposition spéciale de la loi ; néanmoins, le nombre des anciens offices qui étaient encore compatibles avec un siège à la Chambre des Communes continuait à être excessif.

Loi postérieure contre les fonctionnaires

Le premier Parlement de George I[er] comptait 271 membres possédant des offices ou des pensions ; c'était presque la

(1) 6 Anne, c. 7, secs. 25, 26.

moitié des membres de la Chambre des Communes. Dans le premier Parlement de George II, on en comptait 257 (1). Aussi, les réformateurs d'alors durent-ils renouveler leurs efforts pour purger la Chambre de fonctionnaires inutiles dont la présence au Parlement donnait à la Couronne le moyen d'exercer une influence abusive. Des *Place Bills* furent présentés chaque année, mais l'influence de la cour était trop grande pour permettre leur réussite et ce n'est qu'en 1742 (l'année de la chute du ministère Walpole), que fut voté un *Act*, prononçant l'exclusion de la Chambre des Communes d'un grand nombre de fonctionnaires subalternes (2).

Des réformes ultérieures furent apportées encore dans ce même sens par différents *statutes*, passés sous le règne de George III ; si bien que, dans le premier Parlement de George IV, il y avait seulement 89 fonctionnaires, non compris les officiers de l'armée ou de la marine. Depuis lors, le nombre des fonctionnaires siégeant à la Chambre des Communes a été encore réduit par l'abolition et la réunion d'offices. En 1833, il ne restait que les membres jouissant d'offices civils ou de pensions, non compris 83 officiers de terre ou de mer (3). En 1847, le nombre total des offices rétribués occupés par des membres de la Chambre des Com-

(1) *Com. Pap.* 1833, v. 12, p. 1.

(2) May, *Const. Hist.* v. 1, p. 309-313 ; Gen. Index, *Com. Jour.* (1714-1774) verbo *Members*, XXIV ; Hearn, *Govt. of Eng.* p. 244 ; Act 15, Geo. II c. 22.

(3) *Com. Pap.* 1833, v. 12, p. 1 ; et voir le discours de M. Brougham, *Parl. Deb.* N. S. v. 7. p. 1311.

munes fut déclaré s'élever à 46, et en 1867, à 43 seulement ; non compris certains offices de la Maison royale occasionnellement conférés à des membres du Parlement et compatibles avec un siège aux Communes à la condition que les fonctionnaires eussent été réélus après leur acceptation (1).

Les ministres admis par la loi à la Chambre des Communes.

Comme les principaux offices du ministère ne sont pas de « nouveaux offices » au sens du *statute* de la reine Anne, et que la plupart existaient longtemps avant cette disposition, leurs titulaires ne sont pas frappés d'exclusion. Mais, toutes les fois que les besoins de l'Etat ont rendu nécessaire la création de nouveaux offices ministériels — par exemple, de nos jours, les nouveaux secrétaires d'Etat pour les Indes et pour la Guerre — il a fallu obtenir le consentement du Parlement pour l'admission des nouveaux fonctionnaires à la Chambre des Communes. Cette autorisation a, dans chaque cas, été donnée par un *statute* qui rendait le fonctionnaire éligible à la Chambre des Communes, mais ne le dispensait pas, lorsqu'il était nommé pour la première fois à cet office, de l'obligation de la réélection (2). En imposant à chaque membre, qui accepte un office n'entrainant pas la disqualification l'obligation de se représenter devant ses électeurs pour obtenir de nouveau leurs suffrages, dans sa nouvelle position de ministre de la Couronne, on créait une garantie nouvelle contre

(1) *Com. Pap.* 1867, v. 56, p. 19 ; et voir *Ib.* 1872, v. 47, p. 31.
(2) Stats, 18 et 19, Vict. c. 10; 21 et 22, Vict. c. 106, sec. 4.

l'influence abusive du Souverain dans les nominations aux emplois publics.

De nos jours grâce à la diminution évidente de cette influence, la nécessité de cette clause est devenue moins grande. Il est certain qu'elle entraîne beaucoup de retard et de confusion dans les combinaisons ministérielles, sans paraître procurer des avantages équivalents. Mais jusqu'ici le Parlement a refusé d'appuyer les fréquentes tentatives qui ont été faites pour obtenir la suppression de cette restriction ; et cependant des hommes d'Etat de la plus haute autorité soutenaient la réforme proposée.

Avec sa sagacité ordinaire Hallam indique les conséquences désastreuses qui auraient certainement résulté de l'exclusion du Parlement des conseillers de la couronne et les immenses avantages qui résultent de leurs rapports immédiats avec cette assemblée. Le seul moyen qu'a un ministère de réussir est d'avoir l'approbation du Parlement. La publicité qui s'attache naturellement à tous les actes du Gouvernement par suite de la présence des ministres au Parlement, devant lequel ils doivent expliquer ou défendre la conduite des affaires publiques à l'extérieur et l'intérieur, est d'un immense avantage pour le pays. « Le pouls de l'Europe bat suivant le ton de notre Parlement ; les desseins de nos rois y sont dévoilés, et, par cette sorte de sanction préalable qu'il est d'usage d'obtenir, il deviennent en quelque sorte les résolutions d'un Sénat ; et nous avons l'orgueil personnel, la dignité qui appartiennent aux républicains avec la stabilité et la tranquillité qui sont

Avantages résultant de la présence des ministres au Parlement.

censées résulter plus particulièrement de la suprématie d'une seule personne » (1).

La présence au Parlement des ministres de Cabinet a, de plus, largement contribué à augmenter l'importance qui est justement attachée à la possession d'un siège dans la législature. Exclus de ces fonctions, les membres du Parlement deviendraient simplement les membres d'une « assemblée délibérative, placée à côté d'une assemblée exécutive ; » et ce n'est point là une position suffisante pour récompenser une noble ambition ou pour stimuler le zèle et l'amour du bien public. « Un homme d'élite ne se soucierait pas d'occuper une telle place et ferait bien peu de chose s'il l'occupait » (2).

Tels sont quelques-uns des avantages résultant de l'introduction régulière des principaux serviteurs de la Couronne dans les deux Chambres du Parlement. Les officiers publics auxquels ce privilège est accordé ne sont pas seulement les ministres du Cabinet, mais aussi divers autres fonctionnaires qui, bien que ne faisant pas partie du Cabinet, sont placés à la tête de certains départements de l'Etat, ou servent comme secrétaires politiques dans certaines fonctions qui doivent être spécialement représentées au Parlement.

Exclusion des fonctionnaires permanents.

Mais il est d'autres offices subalternes du Gouvernement qui sont justement exclus de l'arène des luttes politiques. Le résultat cherché par cette exclusion est naturellement de ne

(1) Hallam, *Const. Hist.* v. 3, p. 259; et voir Macaulay, *Hist. Eng.* v. 4, p. 339-341 ; Hatsell, *Prec*, v. 2, p. 66.
(2) Bagehot, *Eng. Const.*, p. 31.

faire dépendre la durée de leur maintien en fonctions que de leur bonne conduite.

« Les fonctionnaires permanents de la Couronne constituent pour l'Etat un précieux ensemble de serviteurs qui ne changent pas, tandis que les Cabinets se succèdent les uns aux autres ; ils instruisent de leurs devoirs les ministres qui arrivent au pouvoir, et ils se font un point d'honneur de donner toujours des informations sûres, des avis sincères et un concours vigilant à ceux, qui pour un temps, sont leurs supérieurs. C'est à l'expérience, à l'habileté et à la fidélité de cette classe de fonctionnaires qu'il faut attribuer la facilité et la sécurité avec laquelle la direction des affaires a été maintes fois — de notre temps même — transférée des Tories aux Whigs et des Whigs aux Tories » (1).

En relatant les circonstances dans lesquelles, pour la première fois, les ministres obtinrent le droit légal de siéger au Parlement, nous avons quelque peu anticipé sur l'ordre des événements, il nous faut maintenant revenir à l'histoire du Cabinet pendant le règne de Guillaume III.

Règne de Guillaume III

C'est en 1693 que le roi commença à faire dans le Conseil de Cabinet, l'important changement qui est le point de départ d'une ère nouvelle dans l'histoire de la monarchie anglaise. Sur les conseils de Sunderland, le roi se décida à sortir de la neutralité qu'il observait à l'égard des partis rivaux et à confier le ministère aux Whigs qui étaient alors en majorité au Parlement.

(1) Macaulay, v. 4, p. 339.

De longues négociations furent nécessaires avant que cet arrangement pût être conclu ; et c'est seulement l'année suivante que le nouveau ministère formé sur la base des partis politiques put être constitué (1). Mais bien que le Cabinet fut principalement composé de Whigs, il n'était pas exclusivement composé de membres appartenant à ce parti. Le roi, qui était prudent, cherchait toujours à partager ses faveurs entre les deux factions rivales et deux années s'écoulèrent avant que le dernier Tory fût écarté de la table du Conseil et qu'un ministère purement Whig fut constitué (2).

Son premier ministère Whig

Ayant enfin réussi à prendre possession exclusive des conseils du roi, les Whigs travaillaient à instituer et à maintenir la discipline dans leurs rangs, par de fréquentes réunions avec leurs amis et leurs soutiens à la Chambre des Communes. Quelques-unes de ces assemblées étaient nombreuses, d'autres plus restreintes. Mais elles furent l'origine d'un système d'organisation des partis auquel on n'avait jamais eu recours précédemment et qui, depuis, a été adopté et mûri par chacune des fractions influentes des deux Chambres du Parlement (3).

Le premier ministère parlementaire, du roi Guillaume ne fut pas de longue durée. Au début, il avait merveilleusement réussi à se concilier les bonnes dispositions de la Chambre des Communes ; mais les élections générales ayant apporté de grands change-

(1) Macaulay, v. 4, pp. 438-467, 506.
(2) *Ib.* v. 4. p. 732.
(3) *Ib.* p. 734.

ments dans sa composition, on s'aperçut bientôt que la nouvelle Chambre n'était pas en communauté d'opinion avec le ministère existant (1).

Montague, qui remplissait les importantes fonctions de Premier Lord de la Trésorerie et de chancelier de l'Echiquier, devint personnellement impopulaire et fut violemment attaqué au Parlement par ses adversaires. Conformément à nos théories actuelles de gouvernement, il aurait du résilier ses fonctions et faire place aux chefs de l'opposition. Devenus libres, les hommes qui déplaisaient tant à la Chambre auraient pu, par une sage politique, réussir à regagner ses faveurs, et avant longtemps auraient pu être rappelés au pouvoir.

Les ministères suivants

« Mais l'expérience de cinq générations n'avait pas encore enseigné cette façon d'agir aux politiciens du dix-septième siècle. L'esprit public conservait encore les notions dont il était imbu avant la Révolution. Somers lui-même, l'homme qui était le plus remarquable à son époque au point de vue de l'habileté politique, ne trouvait pas étrange qu'un parti possédât le pouvoir exécutif tandis qu'un autre prédominait dans la législature. C'est pourquoi, depuis le commencement de l'année 1699 jusqu'aux élections générales de 1705, l'harmonie qui avait existé temporairement entre les serviteurs de la Couronne et les représentants du peuple, cessa complètement.

Aucune partie de l'histoire parlementaire de l'Angleterre n'est plus triste ni plus instructive. Faute du contrôle constitutionnel qu'apportait la présence de

(1) Voir Macaulay, v. 5, p. 123.

ministres possédant la confiance du Parlement, les scènes pénibles des premières années de ce règne se reproduisirent. « La Chambre des Communes redevint tout à fait indomptable; elle abusa de son pouvoir gigantesque; elle devint injustement capricieuse et insolente; elle brava le roi, les lords, les cours de droit commun et les collèges électoraux; elle viola les droits garantis par la grande Charte et finalement se rendit tellement odieuse que le peuple fût heureux de s'abriter sous la protection du trône et de l'aristocratie héréditaire contre la tyrannie de l'assemblée qu'il avait lui-même élue » (1).

En réalité, le roi, malgré toute sa perspicacité, n'avait pas vu que le vrai remède à ces maux se trouvait dans la formation d'un ministère entièrement nouveau possédant la confiance de cette majorité parlementaire qu'il avait trouvée si intraitable. Il se contenta de faire quelques modifications de peu d'importance, et, en vue de concilier l'opposition, il nomma quelques Tories. « Mais cette combinaison n'eut point de succès. Il devint bientôt évident que l'ancien usage de confier les principales charges de l'Etat à des hommes choisis dans les divers partis, et réciproquement hostiles, ou du moins désunis, ne convenait nullement au nouvel état de choses ; et que, depuis que les Communes avaient acquis la possession du pouvoir suprême, le seul moyen de les empêcher d'en abuser témérairement et avec violence, était de remettre le gouvernement à un ministère jouissant de leur confiance » (2).

(1) Macaulay, v. 5, p. 168.
(2) *Ib.* pp. 184-187.

En 1702, Guillaume III termina sa carrière tourmentée, et la Reine Anne lui succéda. La plus grande partie de ce règne fut agitée par des conflits, plus ou moins violents, entre les Whigs et les Jacobites, tant à l'intérieur qu'au dehors du Parlement.

La Reine Anne.

Jusqu'alors, il n'existait pas encore de meilleur système de gouvernement que celui d'un ministère composé de membres qui, quoique possédant des sièges au Parlement, n'étaient ni nécessairement unis entre eux, ni en harmonie avec le parti prédominant dans la législature. Les leçons de sagesse données par l'expérience du règne précédent n'avaient pas encore été suffisamment appréciées par les hommes d'Etat. En conséquence, les ministres de la reine furent d'abord incapables de diriger la législature. Mais bientôt les éclatants succès de Marlborough dans les Pays-Bas pendant les campagnes de 1705 et de 1706 affermirent le gouvernement et lui rendirent sa suprématie. A partir de ce moment, nous voyons se produire les changements ordinaires dans les ministères ; lorsqu'un parti devient prépondérant il prend le pouvoir pour le céder ensuite à son rival.

Dans ce règne si important pour l'histoire du gouvernement parlementaire (1), le fait le plus important

(1) [M. Todd ne donne point assez d'importance à ce passage de l'histoire du règne d'Anne. La transformation graduelle du ministère Godolphin, passant de l'administration des Tories à celle des Whigs, *c.-à.-d.* d'une administration choisie par la Couronne à une administration qui reflétait les vues de la Chambre des Communes ,est une preuve con-

est l'abrogation formelle des clauses inconsidérées de *l'act of Settlement* relatives au Conseil privé et à l'inéligibilité des fonctionnaires au Parlement. Ces clauses si elles avaient jamais été mises en vigueur, auraient porté atteinte au développement du gouvernement de Cabinet et auraient fait exclure de la Chambre des Communes (1) les ministres de la reine en même temps que les autres fonctionnaires de l'Etat. Peu après, ainsi que nous l'avons dejà vu (2), un nouveau *Place Bill* fut voté ; ils sanctionnait expressément la présence des ministres au Parlement, consacrant ainsi législativement le nouveau système constitutionnel et l'établissant sur une base solide et inattaquable.

Complète reconnaissance de la responsabilité ministérielle.

C'est sous ce règne, qu'en **1711**, au cours d'un débat à la Chambre des Lords, il fut pour la première fois déclaré nettement que le souverain ne doit pas être tenu personnellement responsable des actes du gouvernement, mais que « selon la constitution fondamentale de ce royaume, ce sont les ministres qui sont responsables de tout (3) ; » en outre, qu'il n'y a pas de prérogative de la Couronne qui puisse être exemptée de la critique et des avis du Parlement (4).

Mais, une fois le droit de discuter librement les

vaincante de la transition qui s'effectua du gouvernement par la prérogative au gouvernement parlementaire. Voir *Edin. Rev.*, N° 346, p, 318. — *Walpole*].

(1) 4 Anne, c. 8, secs. 24, 25.

(2) Voir *ante*, p. 392.

(3) *Parl. Hist.* v. 6, p. 972 ; Hearn, *Eng. Govt.*, p. 135.

(4) *Parl. Hist.* v. 6. d. 1038.

actes du ministère reconnu, on éprouva d'abord quelque difficulté à trouver l'expression qui devait être employée au Parlement pour désigner les conseillers de la Couronne. Ainsi, dans le cas mentionné plus haut, une discussion s'éleva pour savoir s'il était convenable d'employer le terme « Conseil de cabinet » dans une adresse à la reine. Cette expression avait, par inadvertance, été insérée dans une motion formelle; mais on l'avait critiquée plus tard pour ce motif que c'était « un mot inconnu dans notre droit ». Au cours du débat, Lord Peterborough dit à la Chambre qu'il avait entendu définir le Conseil privé: une « assemblée qui était censée connaître toutes choses et ne savait rien » et les membres du Cabinet: ceux « qui croyaient que personne ne savait rien, sauf eux-mêmes » (1).

Plus d'un demi-siècle après cette époque, les excellents traités de Blackstone et De Lolme sur la constitution britannique sont muets sur l'existence du Cabinet; et, jusqu'ici, aucun écrivain n'a tenté de décrire l'origine et les progrès de cette institution, ni d'expliquer en détail sa formation et ses fonctions (2).

(1) *Parl. Hist.*, v. 6, p. 974 ; et voir Knight, *Hist. of Eng.*, v. 5, p. 168.

(2) Voir Macaulay, *Hist. of Eng.*, v. 4, pp. 535, 437. Il est aussi très remarquable que, dans les écrits des hommes d'Etat qui ont crée la Constitution des Etats-Unis, on ne trouve aucune mention indiquant qu'ils connaissaient la position occupée alors par le cabinet anglais (Hearn, *Govt. of Eng.*, p. 196 ; et voir *Int. Rev.* mars 1877, p. 242).

CHAPITRE II

SUITE DE L'HISTOIRE DU CABINET

Principes fondamentaux du gouvernement parlementaire

En abordant cette partie de notre sujet, il sera utile d'examiner tout particulièrement l'origine et l'action des trois principes fondamentaux du gouvernement parlementaire. Ce sont eux qui, combinés avec l'introduction si importante des ministres dans le Parlement, lui ont donné son organisation actuelle et sa force.

Ces principes sont : 1° la règle (déjà examinée en partie) qu'il doit exister entre tous les membres du Cabinet un accord complet en matière politique ; — 2° le renouvellement du Cabinet tout entier : conséquence de sa dépendance vis-à-vis des majorités parlementaires ; — 3° l'existence d'un premier ministre : moyen d'assurer le fonctionnement de la machine ministérielle et l'accomplissement d'une politique acceptable à la fois pour le souverain et pour le Parlement.

I

La règle qui exige de tous les membres du Cabinet une complète communauté de vues est le résultat des

changements dont il a été question dans le précédent chapitre. Ainsi que nous l'avons vu, Guillaume III était convaincu des avantages qui résulteraient d'un accord politique entre les membres de son Cabinet, et c'est sur cette base qu'il forma son ministère en 1695. Un essai partiel fut fait par la Chambre des Communes, en 1698, de faire peser sur tous les principaux ministres la responsabilité des néfastes traités de partage (1). Mais la valeur du principe n'était pas suffisamment appréciée par les hommes d'Etat de l'époque, ni par le roi lui-même. Au cours des divers changements qui furent apportés dans la composition des ministères pendant le reste de ce règne, il fut perdu de vue, et des hommes appartenant à des partis opposés se trouvèrent réunis dans le même cabinet.

Accord unanime des ministres du Cabinet.

Cette divergence d'opinions fut relativement de peu d'importance, tant que le roi fut considéré comme tout puissant dans le gouvernement, et que ses vues passaient pour devoir toujours prévaloir en Conseil. Mais à mesure que s'établissait le dogme de l'impersonnalité royale et que grandissait le pouvoir du Cabinet, la nécessité de l'homogénéité politique des ministres de la Couronne se faisait sentir d'une façon plus impérieuse et plus incontestable.

Cependant, les ministères formés par la reine Anne, aussi bien que les derniers ministères de Guillaume III manquèrent de cet accord apparent. A son avènement, en 1702, Sa Majesté qui, personnellement,

(1) Voir *ante*, p. 85; *Parl. Deb.*, v. 6, p. 327.

inclinait vers les principes du parti Tory, s'empressa de former un nouveau ministère composé en grande partie de Tories et qui dura jusqu'en 1705 ; à cette époque, il subit d'importantes modifications, qui donnèrent la prédominance aux Whigs (1).

En 1707, le Cabinet fut de nouveau remanié partiellement et devint encore plus Whig, puisque le secrétaire Harley fut le seul Tory de marque qui y conservât des fonctions. Mais l'année suivante, Harley lui-même fut renvoyé pour avoir tenté « de s'élever par lui-même et de ne plus agir sous la direction du lord trésorier. » Peu après, le comte de Pembroke se retira et le vieux Whig, Lord Somers, fut rappelé ; en sorte qu'à la fin, le ministère se composa entièrement de Whigs (2).

Pourtant, vers cette époque, grâce à l'influence du Dr Sacheverell, le parti tory gagna du terrain en Angleterre ; ce fut le prétexte qui fournit à la reine l'occasion de renvoyer ses ministres et de confier la formation d'un nouveau ministère à Harley, chef reconnu du parti Tory. Tout d'abord, Harley essaya d'une coalition avec les Whigs, mais, ne réussissant pas, il obtint de la Reine la dissolution du Parlement : divers signes laissant évidemment prévoir que les Whigs de la Chambre des Communes seraient remplacés par des hommes d'opinion opposée. Cette prévision fut reconnue exacte, et Harley n'eut, en conséquence, aucune

(1) Stanhope, *Queen Anne*, pp. 176, 204.
(2) *Ib. Queen Anne*, pp. 325, 335, 366, 372, 403.

difficulté pour former un cabinet exclusivement composé de Tories (1).

Mais, même alors, l'homogénéité politique ne fut pas obtenue. Harley était un dissident fortement enclin à la tolérance et suspect de tendances hanovriennes. Son principal collègue, au contraire, Bolingbroke, favorisait les Jacobites et n'aimait ni les Whigs, ni les non-conformistes. Ce fut la cause de fréquents désaccords et même d'altercations personnelles dans la chambre du conseil et devant la reine. En outre, les autres membres du Cabinet étaient divisés sur le terrain politique : quelques-uns étaient attachés à la ligue protestante, d'autres au parti du prétendant (2).

La discorde dans les cabinets de la reine Anne.

Cette absence d'accord, parmi les ministres, sur des questions d'importance vitale, se dessina de plus en plus dans les dernières années du règne de la reine Anne : chaque parti escomptait sa mort et pensait y trouver le moyen d'assurer sa suprématie.

Profitant de ce que la souveraine était à l'agonie, Bolingbroke, alors à l'apogée de sa puissance, obtint son autorisation pour former un nouveau ministère. Mais ses projets échouèrent soudain. Ce fut l'effet d'un événement absolument unique dans l'histoire parlementaire de l'Angleterre, et remarquable non seulement parce qu'il nous montre les tristes consé-

(1) Stanhope, *ib.*, c. XII.
(2) Mahon, *Hist. of Eng.*, v. 1, pp. 44, 45.

quences de la division au sein des conseils, mais aussi parce qu'il est un exemple d'un état de choses qui ne pouvait se produire à l'enfance des institutions parlementaires.

Bolingbroke s'occupait activement de constituer son ministère ; déjà, il avait appelé aux postes principaux des hommes appartenant au parti jacobite et formait des projets en vue de favoriser dans l'avenir les revendications du prétendant au trône, après le décès de la souveraine. Connaissant l'état précaire dans lequel se trouvait celle-ci, il provoqua la reunion d'un conseil pour le 30 juin 1714. Quand arriva la date fixée, le Conseil s'assembla à Kensington ; les hauts officiers d'Etat qui y avaient déjà été nommés y furent seuls présents.

Ministère Bolingbroke

Voici comment Lord Mahon rapporte cette réunion : « On venait de recevoir la nouvelle de l'état désespéré dans lequel se trouvait la reine. Les Jacobites étaient déconcertés, mais point découragés, ni sans ressources. Tout à coup, les portes s'ouvrirent et l'on annonça Argyle et Somerset (qui étaient membres du Conseil privé, mais ne faisaient point partie du Cabinet). Ceux-ci expliquèrent que, connaissant le danger de la reine, ils étaient accourus, bien que n'ayant pas été appelés, pour offrir leur concours. Dans l'instant de stupeur qui suivit. Shrewsbury se leva et les remercia de leur offre. » (Ce dernier, semble-t-il, était en réalité Whig ; mais il avait réussi à tromper Bolingbroke qui, en toute confiance, l'avait investi des fonctions de lord chambellan et de lord lieutenant d'Islande, pendant que Shrewsbury concertait secrète-

ment avec les deux pairs Whigs, les ducs d'Argyle et de Somerset, dont l'apparition inattendue au Conseil remplit de terreur les conspirateurs du Cabinet). « Prenant immédiatement leurs sièges, ils proposèrent d'entendre les médecins ; et, sur leur rapport, ils insinuèrent que le poste de lord trésorier (que lord Bolingbroke aurait voulu transformer en commission) devait être donné sans délai, et que, pour cet office, le duc de Shrewsbury devait être recommandé à Sa Majesté. »

Les ministres Jacobites, absolument surpris, ne tentèrent aucune opposition ; en conséquence, une députation, comprenant Shrewsbury lui-même, se rendit aussitôt chez la reine, afin de lui exposer ce qui semblait l'avis unanime du conseil. La reine qui, à ce moment, avait quelque peu repris connaissance, acquiesça faiblement [illegible] remit à Shrewsbury le bâton de trésorier en lui recommandant d'en user pour le bien de son peuple. Le duc aurait rendu son bâton de chambellan, mais elle désira qu'il le conservât en même temps ; et ainsi par une combinaison remarquable et probablement sans précédent, il fut pour quelques jours investi de trois des plus hauts offices de la cour et de l'Etat, puisqu'il était en même temps lord trésorier, lord chambellan et lord lieutenant d'Irlande ».

« Une autre proposition des ducs de Somerset et d'Argile qui fut adoptée à la réunion de ce matin là fut d'envoyer immédiatement des convocations spéciales à tous les conseillers privés demeurant à Londres ou dans les environs. En conséquence, beaucoup de Whigs, arrivèrent le même après-midi, et parmi eux l'illustre So-

mers... Son nom seul était une forteresse pour son parti, et le Conseil régénéré par là prit incontinent des mesures énergiques pour assurer l'ordre de succession légal » (1). Ainsi se termine le récit de ce surprenant et heureux coup d'Etat.

Les circonstances favorisèrent l'homme d'Etat téméraire qui l'accomplit. Le lendemain la reine retomba dans le coma, puis mourut le matin suivant. Rien, sinon la considération du péril immense qui menaçait l'État et la nécessité d'une action prompte et décidée, ne justifierait un procédé si audacieux ; car alors comme maintenant, les réunions du Conseil étaient ouvertes aux seuls conseillers qui avaient été convoqués spécialement au nom du souverain pour y assister. Avec un monarque en possession de toutes ses facultés, pareil événement ne pourrait se produire. Un conseiller, en effet, peut être rayé de la liste, au gré du roi, de sorte que si l'un d'eux se permettait d'assister à une réunion du Conseil sans y être convoqué, il encourrait le risque d'être renvoyé immédiatement, après que le premier ministre en aurait appelé au souverain.

Les divisions continuent au sein du Cabinet

Faute d'avoir reconnu le principe de l'unité politique, la division continua d'exister au sein du Cabinet pendant les ministères qui se succédèrent après l'avènement de la maison de Hanovre, sauf pourtant lorsque Robert Walpole fut premier ministre. Grâce à ses talents extraordinaires, à sa connaissance parfaite des détails de l'admi-

(1) Mahon, *Hist. of Eng.* v. 1 pp. 133, 144.

nistration et à son habileté dans l'art de gouverner les hommes, Walpole réussit à accaparer la suprême direction des affaires. Pendant vingt ans, son pouvoir sur le Cabinet fut illimité et incontestable. Mais, en 1742, quand il fut obligé de renoncer à ses fonctions, tout accord politique cessa parmi les ministres de la Couronne.

Le ministère fut reconstitué sur une base Whig, mais il s'écoula peu de temps avant que le parti Tory ne fut gratifié d'une partie des offices ministériels, de sorte que le ministère se constitua sur « les larges assises » des deux partis (1).

En 1763, après la retraite de Lord Bute, le roi fit appeler l'aîné des Pitt qui refusa de former un ministère, à moins de changer complètement les titulaires des offices ministériels. Il déclara que « si sa Majesté jugeait à propos de faire usage d'un petit couteau comme lui, il ne fallait pas en émousser la lame; et que lui et ses amis ne pourraient jamais arriver que comme parti ». Le roi ne voulut point se défaire de ceux qui l'avaient fidèlement servi, et les négociations en restèrent là. M. Grenville se vit chargé de la formation d'un ministère dont la composition fut arrangée à l'amiable entre lui-même et le roi (2).

Nécessité d'un accord

Une série de ministères faibles et vacillants résulta naturellement à cette époque du manque d'union entre les ministres de la Couronne et aussi de la continuelle intervention du roi dans la

(1) Mahon, *Hist. of Eng.* v. 3. pp. 161-169, 198.
(2) *Grenville Papers*, v. 2, pp. 104-106, 198.

composition des ministères. De plus il n'était pas rare alors de voir différents membres du même ministère se faire mutuellement opposition au Parlement pour des mesures qui, au contraire, auraient dû être soutenues par le Cabinet tout entier (1). Ce système défectueux subsista pendant les vingt premières années du règne de George III, jusqu'au moment où apparut le second William Pitt (2).

Il faut imputer au roi lui-même le prolongement d'usages si entièrement opposés aux principes du gouvernement constitutionnel. Avec son amour du pouvoir et son désir de faire prévaloir ses idées particulières de gouvernement, il avait formé un parti à lui, connu sous le nom « d'amis du roi » ; à l'aide duquel il s'efforçait d'influencer le cours de la législation. Il n'avait aucun égard pour ses conseillers responsables, si les mesures qu'ils proposaient n'étaient pas d'accord avec ses convictions personnelles.

Beaucoup des « amis du roi » qui occupaient des offices dans l'Etat ou à la Cour, prenaient les instructions du roi et non pas des ministres ; en conséquence ils s'opposèrent assez fréquemment aux mesures ministérielles soumises au vote du Parlement. Mais quand M. Pitt fut devenu premier ministre, en 1783, cette coutume critiquable prit fin. D'une manière générale, le roi plaçait toute sa confiance en M. Pitt (3) et

(1) Hearn, *Govt. of Eng.* pp. 198-199 ; Cox, *Inst.* 253 ; Knight, *Hist. of Eng.* v. 6, 140, 200.

(2). *Ib.*, pp. 303, 434, 439 ; Mahon, *Hist. of Eng.* v. 7, p. 213 ; Adolphus, *George III*, v. 3, p. 349 ; Donne, *Corresp. George III* v. 1, p. 212 ; Hearn, *Govt. of Eng.* p. 195.

(3) Cependant, au commencement de l'année 1792, le roi

se rangeait à son avis pour les affaires de l'Etat ; il faut faire exception toutefois pour certaines questions dont il ne permettait pas qu'on l'entretint. D'ailleurs, la suprématie de Pitt, tant dans les conseils de son roi qu'au Parlement, n'était pas contestée par ses collègues et continua sans partage jusqu'à sa mort.

Plus tard, sous le ministère Grenville, le roi recommença, en 1807, à s'ingérer pour quelque temps dans la politique de ses conseillers constitutionnels ; il les menaçait même de l'opposition de ses « amis » au Parlement, s'ils continuaient à soutenir les prétentions des catholiques romains. Après le renvoi de ce ministère, un Cabinet Tory fut de nouveau formé sous la présidence du duc de Portland et plus tard de M. Perceval, et le roi lui prêta un appui absolu.

En 1812, pendant la régence, on essaya de former un ministère composé d'hommes ayant des convictions politiques différentes. On ne leur dit pas ouvertement qu'il s'agissait de constituer un gouvernement de coalition ; mais on fit proposer aux chefs du parti Wigh de donner à leurs partisans la majorité d'une voix dans le Cabinet. Bien qu'il fut déclaré, alors « que cette offre n'était pas une chose très extraordinaire », elle fut cependant déclinée sous prétexte qu'édifier un Cabinet sur « un système de contre-

Il est établi en principe que les membres du Cabinet doivent être tous du même parti politique.

fit à Lord Landsdowne des ouvertures pour connaître son avis, quant à l'utilité d'un changement de ministère, mais les négociations n'aboutirent point. (Fitzmaurice, *Life of Ld. Shelburne,* v. 3, p. 500).

action était incompatible avec la poursuite d'une politique uniforme et avantageuse » (1).

Ce fut, dès lors, une maxime politique admise, et tous les Cabinets sont maintenant formés sur un programme politique accepté par tous les membres du ministère à leur entrée en fonctions. Il est également entendu que tant que les différents membres du Cabinet conservent leur situation, ils sont conjointement et séparément responsables des actes des uns ou des autres, et que toute tentative, tendant à séparer un ministre du reste de ses collègues, serait inconstitutionnelle et déloyale (2). L'usage existant à cet égard sera expliqué plus au long quand nous examinerons les devoirs du ministère vis-à-vis du Parlement.

II

Les changements simultanés inconnus autrefois.

L'usage de changer à la fois le Cabinet entier, comme conséquence de l'obligation dans laquelle il est d'avoir l'approbation de la Chambre des Communes, était inconnu à l'origine du gouvernement parlementaire. Sous le règne de Guillaume III, les changements dans le ministère se faisaient d'ordinaire graduellement, et étaient motivés par les sentiments person-

(1) Stapleton, *Canning and his Times*, p. 201 ; *Parl. Deb.*, v. 23, pp. 428, 550.

(2) Lord Palmerston, *Hans. D.*, v. 173, p. 1920 ; *Ib*, v. 176, p. 1272, et voir Grey, *Parl. Govt*, nouv. éd., pp. 51-58 ; *Quar. Rev.*, 123, p. 544 ; *Ashley*, *Life of Ld. Palmerston*, v. 2, p. 329.

nels du roi et par la force relative des partis au Parlement.

Depuis la Révolution jusqu'au règne de George Ier, il n'existe pas d'exemple du renvoi simultané de tout un ministère et de son remplacement par un autre (1). Nous voyons, pour la première fois, se produire ce fait sous George Ier; ce prince, immédiatement après son avènement au trône, apporta des modifications totales dans tous les principaux offices de l'Etat. Mais ce fut en raison d'objections faites personnellement par le roi au maintien des ministres de la reine Anne, et non pas à raison des opinions qui prédominaient alors au Parlement.

Sir R. Walpole.

Le premier exemple de la démission d'un premier ministre, à la suite d'un vote défavorable de la Chambre des Communes, est celui de Sir Robert Walpole (2). La carrière de cet homme d'Etat est remarquable, parce qu'elle fournit, dans sa personne, le premier exemple de l'élévation au rang de premier ministre de la Couronne, et de la perte subséquente de cette fonction, non par l'effet de la volonté personnelle du souverain, mais par l'influence du parti dominant à la Chambre des Communes.

L'arrivée au pouvoir du ministère de Lord Rockingham en 1782 est également à noter comme le premier cas d'un changement simultané du ministère entier,

(1) Cox, *Inst.*, pp. 247, 251.
(2) *Ib.*, p. 249.

uniquement pour déférer au sentiment de la Chambre des Communes.

Ministère de Lord North.

Après une existence de douze années, le ministère de Lord North perdit la faveur de cette assemblée. Un vote direct de défiance n'avait été rejeté qu'à une majorité de neuf voix, une motion semblable allait être présentée de nouveau et la défaite du ministère paraissait inévitable. En conséquence, le 20 mars 1782, le jour même où allait être présentée la motion déclarant que la Chambre n'accordait plus sa confiance aux conseillers du roi, Lord North fut chargé d'informer la Chambre que son ministère allait prendre fin.

Sept jours plus tard, le roi écrivait à Lord North : « Enfin, le jour fatal est arrivé où les infortunes de ces temps et le revirement soudain des sentiments de la Chambre des Communes m'ont forcé de changer mes ministres et de déplacer un nombre de personnages beaucoup plus grand qu'il n'avait encore fait jusqu'ici. » Sauf Lord Thurlow qui resta « chancelier du roi » le ministère fut renouvelé en entier ; fait sans précédent (1).

Depuis lors, les ministères disparaissent en entier.

Depuis ce moment, l'existence d'un ministère a toujours dépendu de son habileté à conserver la faveur ou la confiance du Parlement ; et quand a eu lieu un changement de ministère, il a toujours été simultané et complet.

Si, individuellement, quelques ministres

(1) Knight, *Hist of Eng.*, v. 6, p. 435; Cox, *Inst. Eng. Govt.* p. 251.

ont conservé leurs fonctions après la retraite formelle d'un Cabinet, ils ont été obligés de conclure au préalable un nouvel accord avec le nouveau premier ministre. Nous examinerons plus loin quelles sont les circonstances précises dans lesquelles la démission des ministres devient constitutionnellement necessaire.

III

Situation intérieure du Cabinet avant le règne de George III.

Il semble convenable de faire précéder nos remarques sur l'origine et le développement des fonctions de premier ministre, d'une courte description de la condition intérieure du Conseil de Cabinet, au moment précis de l'histoire où nous sommes maintenant arrivés.

A l'époque de l'avènement de la maison de Hanovre, le gouvernement parlementaire peut être considéré comme complètement établi (1). Néanmoins, le nouveau système, encore en enfance, donnait les marques de son inexpérience. Le Cabinet lui-même était souvent le théâtre de dissentions intimes qui, naturellement, affaiblissaient son influence. Jusqu'à ce qu'il parvint à remédier à ce grave défaut, il lui fut impossible d'exercer convenablement sa légitime autorité.

Depuis l'origine du Conseil intérieur (2) ou du « Cabinet » sous le règne de Charles II jusqu'à la reine

(1) Hallam, *Const. Hist.*, v. 3, p. 390.
(2) Voir *ante*, p. 360.

Anne, toutes les délibérations sur les affaires d'Etat avaient lieu en présence du souverain.

Délibération en présence du souverain.

Pendant les fréquences absences de Guillaume III hors du royaume, les ministres de la Couronne étaient bien autorisés à se réunir de temps en temps et à s'entretenir des questions politiques; mais le droit qu'avait le roi d'être présent aux délibérations ne fut jamais contesté. La reine Anne avait également coutume de présider régulièrement des Conseils de Cabinet hebdomadaires dans lesquels toutes les affaires publiques étrangères et intérieures étaient débattues et réglées (1).

Ce n'est qu'à l'avènement de George Ier, incapable de s'exprimer en anglais, que les ministres prirent l'habitude de communiquer au roi le résultat de leurs délibérations par l'Intermédiaire d'un membre important du Cabinet ou du ministre dans le département duquel rentrait plus spécialement l'affaire en question (2). Vers la fin du règne de George II, c'était devenu pour le roi chose « inusitée » que d'assister aux délibérations du Cabinet. Nous retrouvons cependant un exemple de la présence du roi dans le Cabinet peu après l'avènement de George III (3). Mais depuis cette époque, la non présence du souverain est deveuue un usage constitutionnel (4).

(1) Campbell, *Chan.*, v. 4, p. 287.
(2) Hallam, v. 3, p. 388.
(3) Waldegrave, *Mémoires*, p. 66; Harris, *Life of Hardwicke*, v. 3, p. 231.
(4) Campbell, *Chan.*, v. 3, p. 191 *n.*; Hearn, *Govt of Eng.*, p. 190; Gladstone dans *Church Quar. Rev.*, v. 3, p. 479.

Les ministres prirent peu à peu l'habitude de se réunir entre eux à des intervalles fixes pour tenir, généralement dans la demeure du premier ministre, des conférences privées au sujet des affaires de l'Etat. Ainsi, sous le règne de la reine Anne, le doyen Swift rapporte que M. Harley, alors à la tête du ministère, avait coutume d'inviter à dîner, chaque samedi, quatre ou cinq des principaux ministres; « après dîner, l'on s'entretenait des affaires de grande importance pour les régler. » Cependant, ces réunions n'étaient pas toujours strictement limitées aux seuls membres du ministère, car le doyen Swift lui-même était fréquemment invité à y prendre part (1)

Conférences privées entre les ministres.

D'après Lord Hervey, il semblerait que sous le règne de George II les réunions du Cabinet avaient lieu irrégulièrement et non à des jours fixes. Walpole, quand il était premier ministre (1721-42), réunit le Cabinet entier aussi rarement que possible; mais il invitait souvent deux ou trois de ses collègues à dîner pour causer affaires et l'assister dans l'élaboration des projets touchant la politique qu'il conservait presque entièrement dans ses propres mains (2). Et, plus tard, sous le ministère Grenville (1762-65), des « dîners de Cabinet » hebdomadaires fournissaient aux ministres l'occasion commode de se rencontrer entre eux.

A ces réunions de convives, n'assistaient d'ordinaire que le Lord chancelier, le président du Conseil, le pre-

(1) Campbell, *Chan.*, v. 4, p. 450, *n*.

(2) *Ib.*, pp. 607, 608; *Mémoires* de Lord Hervey, par Croker, v, 2, p. 551.

mier Lord de la Trésorerie et les deux secrétaires d'Etat; mais lorsqu'il s'agissait de discuter des affaires importantes qui nécessitaient l'avis d'autres ministres connaissant spécialement le sujet particulier ou plus aptes à donner des conseils sur la matière, ceux-ci étaient invités à y prendre part (1).

Ministres siégeant dans le Cabinet.

A l'exception de quelques curieuses remarques accidentelles trouvées çà et là dans des auteurs contemporains, nous ne possédons pas d'informations précises sur les personnages qui, à cette époque, faisaient généralement partie du Cabinet ni sur l'importance de la situation qu'elles y occupaient.

Ainsi, il est rapporté que Guillaume III appela, en témoignage de faveur et de distinction, le marquis de Normanby à siéger dans son « conseil de Cabinet, » et que, cependant, il « ne le consulta jamais » ; que Sir John Trenchard, secrétaire d'Etat de 1692 à 1695, bien qu'il en portât le titre et en touchât le traitement, « ne reçut jamais la confidence d'aucun des plus graves secrets d'Etat, » et ne fut « guère plus qu'un surintendant de police » (2). Marlborough fut membre du premier cabinet de George Ier, en même temps qu'il occupait l'office de commandant en chef. Et cependant il fut « rarement convoqué aux réunions du Cabinet dont nominalement il faisait partie ; il resta confiné dans la pratique routinière de ses fonctions officielles »

(1) Massey, *Reign of Geo. III*, v. 1, p. 277-328.
(2) Macaulay, v. 4, p. 373 506 ; Haydn, *Book of Dignities*, p. 172

il ne put « obtenir même une lieutenance pour un ami » (1).

Sous le règne de George II, nous voyons que les grands officiers de la Maison — c'est-à-dire le Lord intendant, le Lord chambellan, le grand écuyer (*master of the horse*), le maître de la garde-robe (*groom of the stole*), l'archevêque de Canterbury et le Lord lieutenant d'Irlande — faisaient toujours partie de ce qu'on appelait le *Cabinet*; mais qu'il existait un *Conseil intérieur* composé de Walpole, qui était virtuellement premier ministre du chancelier, et des deux secrétaires d'Etat, lesquels délibéraient entre eux, en première instance, sur les points les plus confidentiels (2).

Conseil intérieur.

On peut, sur ce point, s'en rapporter au témoignage de Hervey, car lui-même était chargé du sceau privé avec un siège dans le Cabinet. Les faits avancés sont corroborés par les mémoires du Lord chancelier Hardwick, qui fut un ministre éminent sous ce règne. D'après ces mêmes documents, il est en outre, établi que, comme membre du Cabinet, l'archevêque de Canterbury d'alors, prenait une part très active à la politique (3). Il ne semble pas que le chancelier de l'Echiquier (situation actuellement de première importance dans chaque ministère), ait d'ordinaire, fait partie à cette époque, du Cabinet. Quand M. Dowdeswell accepta ces fonctions en 1765 un doute exprimé dans la corres-

(1) Mahon, *Hist., of Eng.*, v. 1, p. 153.
(2) Lord Hervey, *Mémoires of George II*, édités par Croker, v. 2, p. 551, *n*.
(3) Harris, *Life of Hardwicke*, v. 1, p. 383 ; v. 2, pp. 411, 415 ; v. 3, p. 453.

pondance de ce temps, nous montre que l'on agita la question de savoir s'il aurait un siège au Conseil de cabinet (1).

A une époque encore récente, en 1782, sous le ministère Shelburne, il semble qu'il y ait plusieurs degrés le Cabinet. Voici comment cette situation est dépeinte par lord Shelburne lui-même dans une conversation avec Jérémy Bentham :

Degrés dans le Cabinet

Il y a tout d'abord le *cabinet simple*, comprenant ceux qui étaient admis à cette honorable Assemblée, mais sans posséder une autorité essentielle ; il y a ensuite, le *cabinet avec la « circulation »*, c'est-à-dire avec le privilège de posséder une clé ouvrant les boites du Cabinet dans lesquelles sont renfermées les dépêches de l'étranger et les autres documents qui doivent être lus par les ministres ; enfin, au-dessus de tous, il y a le *cabinet avec la circulation et le Post office*, c'est-à-dire, le pouvoir d'ordonner que les lettres des particuliers soient ouvertes à la Poste ; droit qui, techniquement, appartient seulement à un secrétaire d'Etat, et devait, naturellement être limité aux personnages les plus importants et les plus influents du ministère (2). Quant au plus jeune Pitt, il a été dit que dans les conseils de Cabinet dont il fit partie pendant ses deux ministères, il avait coutume de discuter brièvement avec Dundas les affaires qu'ils n'avaient point réglées préalablement ensemble,

(1) Mémoires de Dowdeswell, dans *Cavendish Debates*, v. 1. p. 576.
(2) Œuvres de Bentham, v. 9, p. 218 *n*.

puis d'informer ses collègues de sa décision et de leur dire qu'ils pouvaient se retirer (1).

De tout ceci, il résulte évidemment qu'à cette époque, le Cabinet était dans un état transitoire et bien loin de présenter l'homogénéité qu'il possède actuellement. En effet, pendant le premier siècle qui suivit la Révolution, on ne trouve guère l'ordre et la discipline qui, depuis, ont été établis partout dans le ministère, depuis les postes les plus élevés jusqu'aux plus subalternes. Le gouvernement était principalement exercé au moyen des départements d'Etat distincts, indépendants les uns des autres, et soumis seulement à la surveillance générale de la Couronne (2). Il n'existait aucune règle en vue d'une entente normale entre les ministres; il n'était même point nécessaire que le chef d'un département informât ses collègues, individuellement ou collectivement, des mesures qu'il se proposait de prendre. Aussi, arrivait-il que des divergences d'opinion, entre les membres du ministère, qui eussent dû être réglées entre les ministres eux-mêmes, étaient souvent mises au jour, pour la première fois devant le Parlement. On ne connaissait pas les Conseils de cabinet périodiques délibérant sur les affaires de l'Etat.

Gouvernement par départements

La condition défectueuse du Cabinet pendant cette période doit principalement être attribuée à ce fait, qu'en règle générale, il ne recon-

Absence d'un chef suprême

(1) Fitzmaurice, *Life of Ld. Shelburne*, v. 3, p. 411.

(2) Macaulay, *Hist. of Eng.* v. 3, p. 14; *Quar. Rev*, v. 138, p. 418.

naissait la suprématie d'aucun chef commun. Sans doute, il arriva toujours que des hommes, au caractère énergique et doués des capacités nécessaires pour assumer la direction, guidèrent leurs collègues. C'est ainsi que Sir Robert Walpole qui fut premier ministre sous les deux premiers Georges, réussit pendantla plus grande partie de son long ministère à tenir ses collègues complètement en main. Ses talents extraordinaires, son influence sans rivale au Parlement, lui donnèrent naturellement la force de diriger le Cabinet. Mais c'était un cas exceptionnel ; et ce ne fut pas avant 1783, quand le plus jeune des Pitt arriva au pouvoir, que fut déclarée, sans réserves, l'autorité souveraine d'un premier ministre sur ses collègues du gouvernement ; et que, conséquence directe, se termina le gouvernement par départements (1).

Mentions anciennes d'un premier ministre

Parmi les grands changements apportés depuis la Révolution dans l'autorité du Conseil de cabinet en tant que corps, il faut signaler particulièrement la nouvelle position du premier ministre. A une époque déjà très reculée de l'histoire d'Angleterre, nous voyons qu'il est fait mention d'un fonctionnaire de ce genre. Mais il y a une distinction sensible entre le premier ministre d'un monarque, sous un gouvernement par la prérogative, et le premier ministre d'un Cabinet moderne. L'un était connu simplement comme le favori du roi, dont l'élévation et la chûte dépendaient seulement du bon plaisir

(1) Voir *post*, p. 445.

de son royal maître ; tandis que l'autre est le chef reconnu d'un ministère responsable, et son maintien au pouvoir dépend principalement de son habileté à obtenir l'appui du Parlement. Connaissant cette distinction, il sera plus facile de comprendre les variations de l'opinion publique en ce qui concerne cette fonction.

Clarendon assure que, de son temps, rien n'était plus haïssable aux yeux des Anglais qu'un premier ministre. Ils préféreraient, dit-il, être sujets d'un usurpateur comme Cromwell (qui était premier magistrat de fait aussi bien que de nom) que sujets d'un roi légitime, qui les renvoie à un grand vizir (1).

Sous le règne de Guillaume III, il y avait habituellement un « conseiller principal de la Couronne » pour les affaires relatives à l'administration intérieure et à la direction des deux Chambres du Parlement ; mais ce fonctionnaire n'était pas nécessairement le premier ministre *virtute officii*. Le roi lui-même était le chef de ses propres ministères et le seul trait d'union entre les membres qui les composaient (2).

Ce fut seulement quand disparut et se perdit l'idée du gouvernement personnel du roi que l'office de premier ministre semble avoir été régulièrement reconnu. Encore en **1741**, (3) nous voyons sir Robert Walpole s'irriter comme d'un blâme (4), du titre de premier ministre. Et toutefois ce fut en sa personne, quoique assez longtemps après sa nomination au poste de pre-

(1) Voir Macaulay, *Hist. of Eng.* v. 3, p. 13.
(2) *Ib.*, pp. 13, 538 ; v. 4, p. 443.
(3) M. Gladstone, dans *Ch. Quar. Rev.* v. 3, p. 479.
(4) *Parl. Hist.* v. 9, p. 1287 *n.*

mier Lord de la Trésorerie, que cet office commença tout d'abord à prendre de l'importance. C'est aussi au cours de sa carrière que, sur divers points plus secondaires (1), les caractères du système moderne commencèrent à se dessiner (2).

Walpole fut premier Lord de la Trésorerie de 1715 à 1717, et plus tard de 1721 à 1742. Ce fut sous son ministère que le gouvernement de l'Angleterre commença à être conduit nettement conformément au sentiment dominant à la Chambre des Communes. C'est lui qui fut le premier ministre siégeant à cette Assemblée, et bien que jusqu'alors, il n'y eût point de règle établie pour exiger l'unanimité dans le Cabinet, et pour obliger tous les ministres à défendre chacune des mesures ministérielles soumises au Parlement, il fut le premier à reconnaître ce principe qu'il devait exister un accord parmi les serviteurs de la Couronne au Parlement, pour soutenir la politique du Gouvernement.

Sir R. Walpole premier ministre

Selon Lord Campbell, Walpole a été probablement le chef de parti le plus adroit qu'ait eu l'Angleterre. Egalement habile à gagner la faveur royale, à diriger la Chambre des Communes et à influencer l'opinion publique ou à être influencé par elle, il fut bien l'homme de son temps : il fallait alors, en

Walpole chef de parti.

(1) Macaulay, *Biographies*, p. 231.

(2) Voir *Vie de Lord Schelburne*, v. 1, p. 42 ; *Sir R. Walpole*, biographie politique par A. C. Edward : et une remarquable esquisse du caractère et de la carrière de Walpole dans M. Oliphant, *Reign of Geo. II* v. 1, p. 73.

effet, un homme d'Etat particulièrement prudent et sensé pour conduire sûrement la nation à travers la période critique de l'établissement d'une nouvelle dynastie et la consolidation d'un nouveau système politique.

Qu'il nous soit permis de citer à cet égard les fines remarques de Carlyle sur Walpole, bien qu'elles ne soient ni flatteuses ni tout à fait justes. Parlant incidemment de lui dans sa *vie de Frédéric de Prusse*, il dit : « Pendant plus de dix ans, pendant près de vingt ans, virtuellement et au moyen des autres, il a ce qu'on appelle « gouverné » l'Angleterre ; c'est-à-dire qu'il a mis en équilibre le chaos des conflits parlementaires, par une méthode à lui connue; qu'il a permis à l'Angleterre, avec Walpole au sommet, de s'embrouiller où et comme elle voulait et pouvait. De choses tortueuses redressées par Walpole, d'œuvres ou d'intentions héroïques de Walpole dans la législation ou dans l'administration, personne n'entendit jamais parler ; pas plus que de la moindre acquisition faite grâce à Walpole, fût-elle large comme la main, par le brumeux royaume d'Angleterre. Il était suffisant, pour ce dernier, de conserver le constable paroissial, et lui-même flottant au sommet... Cette tâche, Walpole l'accomplit à la façon brusque et opinâtre de John Bull, qu'il est digne de reconnaître. »

« Il avait une règle de conduite qui tenait lieu de plusieurs : se tenir en dehors de toute affaire que la sagesse humaine pouvait laisser passer. Quel bien resultera pour vous de vous occuper de cela ? La critique du Parlement : discussion, ennui ! Ne cherchez pas mieux que le bien. Et même, laissez le mal tranquille ; êtes-vous l'ouvrier chargé de réparer les voies d'eau aux

vaisseaux de l'Angleterre ? Vous ne manquerez pas d'ouvrage. Occupez-vous de nos puddings et parlez peu ! A l'intérieur et à l'extérieur, ce fut là son secret ».

De cette manière, Walpole, avec les facultés solides de John Bull (et des moyens à lui propres), a pendant longtemps balancé les rodomontades et les disputes parlementaires ; et l'Angleterre s'est embrouillée où elle pouvait, d'une façon toujours stupide mais aussi paisible » (1).

On a beaucoup parlé de la corruption emplo yée par Sir Robert Walpole dans ses efforts avec le Parlement Mais, à ce sujet, les charges relevées contre lui ont été grandement exagérées (2) ; et quoique la corruption soit sans contredit un grand mal, elle n'était point particulière à cet époque. Les Parlements qui précédèrent la Révolution étaient notoirement ouverts à l'influence de la subornation, et il semble que, plus ou moins, sous une forme ou sous une autre, ce vice est presqu'inséparable des institutions populaires (3). Une perception plus subtile de l'honneur personnel et

(1) Carlyle, Fréderick-le-Grand, v. 3, pp. 373, 374. Ceci rappelle Lord Melbourne. Lorsqu'une question hasardeuse ou difficile à résoudre était soulevée par ses collègues, il avait coutume de dire: « chaque fois que vous serez embarassés, ne sachant que faire, ne faites rien ». (Torrens, *Life of Melbourne*, v. 1, p. 391).

(2) Ewald, *Life of Walpole*, pp. 437, 445, 457 ; Pike, *Hist. of Crime in Eng.* v. 2, p. 312.

(3) Voir une relation de l'origine et des progrès de la corruption parlementaire en Angleterre dans Macaulay, *Hist. of Eng.* v. 3, p. 541 *et seq.* ; May, *Const. Hist.* v. 1, ch. 6 ; Russell, *Speeches*, etc. v. 1, p. 26 ; Walpole, *Life of Perceval*, v. 1. p. 332.

un degré plus élevé dans la moralité publique ont, de nos jours, délivré nos assemblées législatives de ce scandale dégradant ; mais le reproche plane encore sur les collèges électoraux et doit être également partagé par les électeurs et leurs élus, jusqu'au jour où la corruption sera heureusement bannie de toutes les parties de notre système politique (1).

Sa chute.

Enfin, après une longue période de domination presque absolue, la suprématie de Walpole prit fin au Parlement. Le 3 février 1741, une motion fut déposée à la Chambre des Lords, pour adresser au roi une requête le priant « de renvoyer pour toujours Sir Robert Walpole de sa présence et de ses conseils ». Dans les débats qui eurent lieu à cette occasion, il fut vaguement affirmé que, durant les quinze ou seize années précédentes, Walpole s'était rendu « seul ministre. Mais cette accusation fut combattue par le Lord chancelier (Hardwicke). C'était, disait-il, accuser de partialité le roi que de supposer qu'il e roi aurait pu permettre à un homme ou à un ministre quelconque d'accaparer exclusivement sa confiance. Et il ajouta : « Il est bien connu que la recommandation de ce ministre ne réussit pas toujours, et que son opinion ne prévalut pas toujours au conseil ; car souvent un candidat en oppo-

Faits articulés contre Walpole.

(1) Voir Brougham, *Brit. Const.* pp. 61, 62 ; et les observations de M. Disraeli sur les causes et les conséquences de la corruption ; *Hans, D.* v. 187. p. 1324 ; *ib.* v. 194, p. 649 ; Archives des Communes sur les élections parlementaires, *Com. Pap.* 1868-9, v. 8.

sition avec une autre personne recommandée par lui a été préféré, et bien des choses ont été décidées en Conseil contrairement à ses sentiments et à son avis (1). La motion fut repoussée à une grande majorité.

Une protestation fut plus tard insérée au « *Journal* », signée par trente et un pairs qui déclarèrent leur conviction « qu'un seul, ou même un premier ministre, est un officier inconnu de la loi anglaise, en contradiction avec la constitutiou de ce pays, funeste à la liberté d'un gouvernement quel qu'il soit » ; et que « puisqu'il nous apparaît clairement que Sir Robert Warpole a, pendant de longues années, agi comme tel, en prenant pour lui la principale, sinon la seule direction des affaires dans les différentes branches du ministère, nous croyons de notre strict devoir d'offrir notre humble avis à Sa Majesté pour le renvoi d'un ministre si dangereux pour le roi et le royaume ». La protestation continuait en citant de nombreux cas dans lesquels Sir Robert Walpole avait « grossièrement abusé du pouvoir exorbitant qu'il s'était octroyé illégalement » (2).

En même temps que la motion des Lords pour le déplacement de Sir Robert Walpole, une motion semblable fut faite à la Chambre des Communes, attribuant à Walpole la responsabilité entière du mauvais gouvernement du pays ; on lui reprochait d'avoir « pris en ses propres mains chaque branche du gouvernement, d'avoir assumé seul la direction des affaires, monopolisé toutes les faveurs de la Couronne, et s'être

(1) *Parl. Hist.*, v. 11, pp, 1083, 1126.
(2) *Ib.*, p. 1215.

emparé de la disposition de toutes les places, pensions, titres et récompenses ». En réalité, c'est une description à peine exagérée du pouvoir presque despotique d'un premier ministre constitutionnel.

Le moyen de défense adopté par Walpole fut singulier et tout à fait incompatible avec la doctrine moderne du droit qu'a le Parlement de décider du sort politique des ministres du roi. Il défendit sa conduite, acceptant toutes les responsabilités qui lui avaient été imputées ; mais il déclara que, une adresse à Sa Majesté, pour lui demander le déplacement d'un de ses serviteurs, sans pouvoir même alléguer contre celui-ci aucun crime particulier, était une des plus grandes usurpations qui aient jamais été faites sur la prérogative de la Couronne ; « Et il en appela à tous ceux qui respectaient la Constitution et les droits de la Couronne, pour résister à la motion. »

Son discours produisit une profonde impression, et, à une forte majorité, la motion fut repoussée (1). Néanmoins les débats eurent pour effet de diminuer à l'extérieur le pouvoir du grand ministre. Une dissolution du Parlement suivit d'assez près ; les élections furent défavorables à Walpole, et, après plusieurs défaites à la nouvelle Chambre des Communes sur certaines questions électorales qui étaient alors considérées comme des occasions légitimes d'éprouver les forces des partis, le vieil homme d'Etat se démit de toutes

(1) *Parl. Hist.* v. 11, p. 1303.

ses fonctions et se retira à la Chambre des Lords avec le titre de comte d'Oxford (1).

Plus tard, une tentative fut faite pour la mise en accusation de Walpole, mais elle échoua complètement (2). Depuis lors, il n'existe plus d'exemple de tentative faite par voie de mise en accusation, contre un ministre de la Couronne à raison de délits politiques n'affectant pas son caractère personnel.

Premiers ministres incapables.

Quand Walpole se fut retiré en 1742, plusieurs années s'écoulèrent avant qu'un premier ministre exerçât autre chose qu'un contrôle nominal sur ses collègues. Le gouvernement était entre les mains des Whigs, et le parti Whig, à cette époque, « déploya peu de talent pour le gouvernement, mais beaucoup pour la division et l'intrigue » (3). Wilmington, Pelham et Newcastle furent successivement lords de la trésorerie, mais tous trois étaient des hommes d'État d'ordre inférieur et les Cabinets qu'ils présidèrent étaient affaiblis par des divisions intestines et des luttes pour la suprématie (4).

Dissensions ministérielles.

Cependant, en 1744, sous le ministère Pelham, se présenta, pour la première fois, un cas digne de remarque : un membre important du Cabinet fut obligé de se retirer à raison des

(1) Mahon, *Hist. of Eng.* v. 3, pp. 101-155.
(2) *Ib.*, pp. 180-187.
(3) Donne, *Corresp. Geo. III*, v. 1, p. 37.
(4) Mahon, *Hist. of Eng.*, v. 3, pp. 201, 503 ; v. 4, pp. 41, 54-57.

divergences politiques qui existaient entre lui et la majorité de ses collègues. Lord Granville (connu d'abord sous le nom de Lord Carteret), l'un des secrétaires d'Etat et favori de la cour, jaloux de la suprématie de Pelham, s'efforça de former contre lui un parti dans le sein du Cabinet. Mais, après avoir échoué à plusieurs reprises, il déclara qu'il ne pouvait pas supporter plus longtemps d'être en minorité et de se laisser dominer en toutes circonstances. Puis, s'adressant aux partisans de Pelham, il dit : « Si vous voulez prendre le gouvernement, vous en avez la faculté ; si vous ne le pouvez ou ne le voulez pas, il faut une direction, et je la prendrai. »

Une crise était en perspective, quand le roi, qui inclinait vers Lord Granville, fit appel aux conseils et à l'assistance de Lord Orford. Celui-ci conseilla au souverain de prendre parti pour la majorité de son Cabinet. Sa Majesté fit alors connaître au chancelier son désir de recevoir la démission de Lord Granville (1). Ces événements amenèrent promptement, toujours sous la présidence de Pelham la reconstitution d'un ministère qui fut connu plus tard sous le nom de ministère « Broad-bottom », parce qu'il renfermait une importante coalition de tous les partis.

En 1756, Pitt (plus tard comte de Chatham) devint secrétaire d'Etat. Ses talents remarquables et la décision de son caractère firent immédiatement de lui le véritable directeur du Cabinet. D'abord, le duc de

Administration de Pitt.

Devonshire, puis, dans le courant de l'année, Sa Grâce de Newcastle, présidèrent à

(1) *Bedford Corresp.*, v. 1, pp. 25-35.

la Trésorerie ; mais ce dernier, en reprenant ses fonctions, dut consentir aux propositions de Pitt et abandonner en substance la direction des affaires publiques entre les mains du grand *commoner*, tandis qu'il continuait lui-même à exercer le patronage appartenant à son rang de premier ministre de la Couronne (1).

Les événements qui se produisirent sous ce ministère sont vraiment curieux et révèlent de toutes parts un degré extraordinaire d'intrigue et de duplicité. George II n'était pas partial pour Pitt, Newcastle l'enviait et le craignait excessivement, Fox avait été son formidable antagoniste, et cependant « malgré eux » tous furent contraints de consentir à ce qu'il prît les rênes du gouvernement aux conditions imposées par lui (2).

Le ministère de Pitt dura plus de cinq ans et fut des plus populaires et des plus heureux, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur. Mais, au bout d'un certain temps, ses collègues et principalement le duc de Newcastle, commencèrent à trouver lourd le joug qui pesait sur eux ; ils se révoltèrent contre la conduite arrogante et despotique que Pitt tenait vis-à-vis d'eux, tout comme envers ses subordonnés du ministère (3).

En 1760, George III monta sur le trône, et l'un des changements amenés par son avènement fut l'intro-

(1) Jesse, *Life of Geo. III*, v. 1. p. 123 ; *Earl of Shelburne's Life*, v. 1, pp. 85, 91.
(2) Coxe, *Mem. of Walpole*, v. 4, pp. 146-162.
(3) Donne, *Corresp. Geo. III*, v. 1, p. XLVIII ; Mahon, *Hist. of Eng.*, v. 4, pp. 350, 359 : v. 5, pp. 258, 271 ; Jesse, *Life of Geo. III*, v. 1, pp. 77, 81.

duction dans le Cabinet de Lord Bute, ami et conseiller personnel du roi. Bute n'était pas un admirateur de Pitt ; il résolut de le renverser du pouvoir. Par son influence personnelle et par l'intrigue, il fut bientôt en mesure de réaliser ce dessein. Pitt soumit au Conseil un projet de déclaration immédiate de guerre à l'Espagne. Un seul membre du Cabinet appuya sa proposition, les autres protestèrent contre ce qui leur parut être une démarche précipitée et inopportune. Pitt fut mis en minorité. Il déclara alors qu'il avait été appelé au ministère par la voix du peuple envers lequel il se considérait comme responsable, et qu'il ne voulait pas occuper plus longtemps une situation qui faisait peser sur lui la responsabilité d'actes qu'il ne lui était plus permis de diriger; il annonça, en conséquence, son intention de quitter le ministère.

Le président du Conseil, le vieux Lord Granville, exprima son regret de la détermination de Pitt ; mais il ajouta : « Je ne puis dire que j'en sois fâché, puisque, sans cela, il nous aurait certainement contraints à l'abandonner. Mais s'il était résolu à assumer seul le droit de conseiller Sa Majesté et de diriger les opérations de la guerre, à quel propos sommes-nous appelés à ce Conseil ? Quand il parle de responsabilité envers le peuple, il parle le langage de la Chambre des Communes et oublie qu'à cette table il est responsable vis-à-vis du roi seulement. Cependant, bien qu'il soit peut-être convaincu lui-même de son infaillibilité, il ne serait pas moins nécessaire que nous en fussions également persuadés, avant de soumettre nos intelli-

gences à sa direction, ou de nous unir à lui dans les mesures qu'il propose. »

Après avoir exposé par écrit les raisons qui le faisaient persévérer dans sa décision, Pitt remit les sceaux de sa charge entre les mains du roi le 6 octobre 1761 (1). George III regretta de se séparer de son ministère mais il lui dit que, sur la mesure en question, il était tellement d'accord avec son Conseil que si, même dans les circonstances présentes, la majorité avait été de l'avis de M. Pitt, il lui eût été difficile d'en arriver à céder à son opinion (2).

Ministère Newcastle.

Après la retraite de son puissant rival, Newcastle espéra devenir de fait ce que pendant cinq ans il n'avait été que de nom, c'est-à-dire le chef du gouvernement. Mais il fut bientôt désapprouvé. Ses collègues du ministère le traitaient avec dédain, ses subordonnés lui manquaient de respect ; ses recommandations étaient dédaignées par le roi ; enfin, un dernier affront lui fut fait par la création de sept nouveaux pairs, sans qu'il eût été consulté au préalable, lui premier ministre de la Couronne. Chose étrange cependant, non seulement il supporta cet affront, mais timidement il demanda que son cousin, Thomas Pelham, fut ajouté sur la liste des nouveaux pairs.

Bute, qui avait tenu l'office de secrétaire d'Etat en communauté d'idées avec M. Pitt, profita de l'impopularité de Newcastle et de sa propre influence à la cour,

(1) Mahon, *Hist. of Eng.*, v. 4, p. 361 ; Donne, v. 1, pp. XLVI-LIII.
(2) Bedford, *Corresp.*, v. 3, p. 48.

pour prendre la haute-main dans le Cabinet. Ses amis et ses partisans formaient la majorité ; de sorte qu'à la fin, le 26 mai 1762, le vieux duc de Newcastle, timide et méprisé, jugea préférable de quitter le ministère (1).

Après le départ de Newcastle, Lord Bute se fit immédiatement nommer premier lord de la Trésorerie

Ministère Bute

Mais son ministère fut de très courte durée. il était impopulaire dans le pays et incapable de diriger son propre Cabinet. Sous prétexte que sa santé était altérée par les soucis du gouvernement il se retira pour ne pas être renversé (2).

George Grenville lui succéda comme prêmier Lord de la Trésorerie, en 1763. Lord Macaulay est « porté à

Ministère Grenville

croire que son ministère fut en somme le plus mauvais de tous ceux qui ont gouverné l'Angleterre depuis la Révolution » ; il fut signalé par des « outrages à la liberté du peuple et à la dignité de la Couronne ». Grenville s'efforça d'amener le roi à lui céder en toutes choses, et comme tous deux étaient obstinés et persuadés de leurs propres talents, l'harmonie était impossible. Jamais, non plus, les ministres n'étaient d'accord entre eux ; ils se disputaient constamment soit à propos de la distribution du patronage, soit sur des questions administratives. Profitant de la faiblesse croissante du ministère, le roi le congédia en 1765 ; et, avec l'aide de son oncle, le duc de Cumberland, il réussit à former une nouvelle administration

(1) Donne, v. 1, p. LIV ; Jesse, *Geo. III*, v. 1, pp. 120, 122 ; Mahon, *Hist. of Eng.* v. 4, pp. 335, 386.
(2) *Hist., of Eng.* v. 4, p. 387 ; Donne, v. 1, p. LVIII

avec le marquis de Rockingham comme premier lord de la Trésorerie (1).

Ministère Rockingham

Tant qu'il conserva la direction des affaires, Rockingham traita George III avec tout le respect convenable, et conduisit les affaires de la nation, sinon avec énergie, du moins avec droiture et honnêteté. Mais malheureusement, le roi n'éprouvait pas pour son ministre les mêmes bons sentiments, et Pitt se tenait à l'écart ; de sorte que l'existence du ministère était faible et précaire. En outre il fit pendant l'été de 1766, une grande perte par suite de la retraite du duc de Grafton, l'un des secrétaires d'Etat, et le roi résolut alors de se séparer de ses ministres. Une fois de plus, Sa Majesté fit appel à Pitt et lui donna carte blanche pour constituer une nouvelle administration (2).

Pitt de nouveau premier ministre

En reprenant les rênes du char de l'État, Pitt nomma premier lord de la Trésorerie le duc de Grafton, et prit pour lui-même le sceau privé avec un siège à la Chambre des Lords, en qualité de Comte de Chantham.

Pitt à la tête du nouveau ministère, conserva le même esprit altier qu'il avait montré autrefois. Mais, si jadis son influence avait été déjà considérablement plus grande que celle de la plupart des premiers ministres, désormais elle ne fut pas seulement plus grande, elle fut souveraine (3). Le duc de Grafton accepta de tout

(1) Jesse, *Geo. III.* v. 1, pp. 204, 278, 285-307 ; *Ed. Rev.* v. 126, p. 18 ; Donne, pp. 64, 68.
(2) Donne, pp. 69, 77.
(3) Mahon, *Hist. of Eng.* v. 5, p. 271 ; Jesse, *Geo. III*, v. 1, p. 389.

cœur la suprématie de Pitt ; mais d'autres s'offensèrent tellement de son caractère impérieux qu'ils quittèrent le ministère avec ressentiment. Sur ces entrefaites les forces physiques de Pitt commencèrent à décliner, et, pendant plusieurs mois, il fut incapable de siéger au Cabinet. En octobre 1768, ses infirmités croissantes le contraignirent d'abandonner son poste; cet événement avait été hâté par quelques malentendus qui s'étaient élevés entre lui et ses collègues, à la suite de sa longue absence forcée des affaires actives. Jusqu'au mois de mars 1767, il avait été virtuellement premier ministre ; depuis cette époque, il savait à peine ce qui se passait ; aussi, à la fin, quoique le roi et ses propres collègues le priassent de conserver ses fonctions, sa résolution prise, et, bien qu'il vécut dix ans encore et qu'il revint sièger à la Chambre des Lords, il ne prit plus jamais part aux conseils du roi (1).

Ministère Grafton

Après la retraite de Catham, le duc de Grafton devint pour quelques temps le chef du ministère. Mais des dissensions intestines ne tardèrent pas à amener sa chûte en février 1770, Lord North, qui était chancelier de l'Echiquier depuis février 1767, fut nommé premier lord de la Trésorerie.

Ministère de Lord North

Pendant les dix premières années de ce règne, six premiers ministres s'étaient succédé, le ministère de Lord North dura plus longtemps que les six réunis, et pendant plus de onze ans il se maintint soutenu par la faveur du roi et par la douceur de son chef aimable et débonnaire. La principale cause

(1) Donne, v. 1, p. LXXX ; Mahon, *Hist. of Eng.* v. 5, p. 308 ; Haydn, *Book of Dignities*, p. 94 *n*.

du succès de Lord North se trouve, sans contredit, dans l'influence qu'il avait à la Chambre des Communes. Il connaissait à fond les habitudes du Parlement et possédait au plus haut degré l'art de gouverner une assemblée populaire. Orateur agréable, habile, ayant la répartie prompte, il restait toujours maître de son terrain, même quand il le défendait contre les torrents d'éloquence et d'esprit qui lui étaient ordinairement opposés. Pourtant sa politique fut faible et vacillante. Sa correspondance avec George III — elle a été publiée — fournit des preuves abondantes de l'intervention persistante de Sa Majesté dans les détails, petits ou grands, du gouvernement, et de la soumission déférente de Lord North à la volonté du roi (1).

Rockingham de nouveau Premier

Le ministère North prit fin en 1702 et Lord Rockingham fut nommé premier lord de la Trésorerie et chef nominal du ministère. Le roi qui ressentait profondément la perte de son favori, Lord North, était fortement opposé à Lord Rockingham, qu'il considérait justement comme le représentant du parti ultra-Whig. Il aurait préféré Shelburne ; mais celui-ci avait décliné l'honneur de former un ministère, et conseillé au roi d'envoyer chercher Rockingham. Le roi obligé d'y consentir, Lord Shelburne quitta le roi avec pleins pouvoirs pour traiter avec Lord Rockingham du choix des hommes et des mesures à prendre, étant bien entendu que Rockingham serait placé à la tête de la Trésorerie. Mais le roi éprouvait

(1) Donne, v. 2, pp. 399, 450 : Jesse, *Life of Geo. III.* v. 1, p. 487.

tant de répugnance pour cet arrangement qu'il exprima sa détermination de ne pas recevoir Lord Rockingham avant qu'il n'eût complété la formation du Cabinet. Cette marque du déplaisir royal aurait amené Lord Rockingham à décliner l'honneur qui lui était offert si ses amis ne l'avaient prié de renoncer à son dessein.

En conséquence, le 27 mars, il se rendit chez le roi pour lui soumettre les noms des ministres proposés. Parmi ceux-ci se trouvaient Lord Shelburne et M. Fox comme secrétaires d'Etat, et un nombre égal de partisans de Shelburne et de Rockingham. Ces éléments disparates ne purent s'amalgamer et produisirent naturellement des dissensions dans le ministère et des luttes dans le Parlement. Cependant, telles étaient l'habileté et la popularité de Fox, qu'il était généralement considéré comme le personnage principal de ce ministère et que, s'il en avait eu envie, il aurait facilement pu obtenir la prééminence reconnue. Comme preuve de la petite estime dans laquelle était tenu Lord Rockingham, on peut dire que, bien que le droit du premier ministre soit « de prendre le bon plaisir du roi » pour la création de pairs, M. Dunning reçut une pairie sur l'avis de Lord Shelburne, sans que le premier ministre en eût eu connaissance. Ce dernier, toutefois, dès qu'il apprit la chose, en appela à Sa Majesté pour qu'une faveur semblable fût faite à un autre jurisconsulte, Sir Fletcher Norton (1).

A la mort de Lord Rockingham, en juillet 1782, le

(1) Jesse, *Geo. III*, v. 2, pp. 352, 373; Adolphus, *Hist. Geo. III*, v. 3, pp. 318, 349. Cf. la même histoire en connection avec le duc de Newcastle, *ante*, p. 437.

roi nomma Lord Shelburne premier lord de la Trésorerie ; sur ces entrefaites, son collègue, Fox, donna immédiatement sa démission. Fox accusait Shelburne de duplicité systématique et de grossière vis-à-vis de ses collègues, et particulièrement vis-à-vis de lui-même, du temps qu'ils étaien secrétaires d'Etat ; et aujourd'hui, d'après l'expression de son ami, Edmond Burke, il semble qu'il ait éprouvé « l'impossibilité absolue d'agir tout comme un clerc dans le ministère de Lord Shelburne » (1). Une lettre écrite par Grenville, en décembre 1782, mentionne « l'intention évidente de Lord Shelburne de réduire ses collègues au rang de simples zéros » (2). Mais en février suivant, ce ministère prit fin.

Ministère Shelburne.

Ensuite eut lieu le court et peu glorieux épisode du ministère de coalition Fox et North, sous la présidence nominale du duc de Portland, mais dans lequel Fox, qui tenait les sceaux en qualité de secrétaire d'Etat, fut virtuellement tont puissant (3). La préparation d'une mesure impopulaire, pour le gouvernement des Indes, occasionna la chute de ce ministère (4) qui, en décembre 1783, fut congédié par le roi et remplacé par la puissante administration de Pitt de 1783 à 1801.

La méthode de gouvernement par départements — qui était en vogue avant la Révolution et subsistait

(1) Russell, *Corresp. of Fox*, v. 1, p. 457; Jesse, *Geo. III*, v. 2, p. 380.
(2) *Buckingham Pap.*, v. 1, p. 84.
(3) Russell, *Life of Fox*, v. 2, p. 4 : *Corresp. of Fox*, v. 2 p. 95.
(4) Voir *ante*, p. 98 ; Russell, *Life of Fox*, ch. 18.

Le gouvernement par départements subsiste encore.

encore pendant la période que nous venons de passer en revue — permettait au souverain d'exercer dans tous les détails du gouvernement une influence plus directe que sous une administration subordonnée à un chef politique. De fait, ce système politique donnait au monarque la surintendance générale sur tous les départements de l'Etat qui est aujourd'hui exercée par lepremier ministre. Mais ce système bureaucratique souleva beaucoup de mécontentement au Parlement. En 1781, les arrangements gouvernementaux existants furent violemment dénoncés aux deux Chambres. Le duc de Richmond déclara « que ce pays était gouverné par des commis, chaque ministre se confinant dans son propre département ; qu'en conséquence, au lieu de responsabilité, d'union et de mesures concertées, on ne rencontrait que dissensions, faiblesse et corruption » (1). Lors de la formation du ministère decoalition en 1783, au cours d'une réunion privée des nouveaux alliés qui eut lieu le 14 février, M. Fox insista sur ce point « qu'il ne devait pas être permis au roi d'être son propre ministre. »

Ce à quoi Lord North répondit : « Si vous entendez par là que le gouvernement par départements ne devrait pas exister, je suis d'accord avec vous ; je trouve ce système très mauvais. Il devrait y avoir un homme ou un Cabinet pour diriger tout et pour décider chaque mesure. Le gouvernement par départements ne fut pas introduit par moi ; je l'ai trouvé ainsi et je n'ai

(1) *Parl. Hist.*, v. 22, p. 651.

pas eu la vigueur et la résolution nécessaires pour y mettre fin. Le roi doit être traité avec respect et attention, mais l'apparence du pouvoir est tout ce que peut avoir un roi dans ce pays. Bien que de mon temps le gouvernement ait été un gouvernement par départements, tout se faisait par les ministres, sauf dans quelques cas. » (1)

La doctrine de Lord North, en ce qui concerne l'autorité de la Couronne, était de beaucoup en avance sur son temps. Mais quelles que fussent les opinions théoriques sur ce sujet de ses conseillers responsables, le roi lui-même, prenant avantage du système condamné par Lord North, ne perdait pas l'occasion d'exercer une autorité qu'il croyait appartenir en propre à ses fonctions royales, c'est-à-dire d'être de fait « son propre ministre ».

Ministère de M. Pitt.

Cependant, quand Pitt, cédant aux instances réitérées du roi, consentit à assumer, comme chef, la direction de l'Etat, les relations constitutionnelles entre le roi d'Angleterre et ses ministres furent modifiées et commencèrent à prendre peu à peu l'aspect qu'elles ont actuellement. Les principes de M. Pitt étant absolument d'accord avec ceux de son royal maître, ce dernier était content d'acquiescer à son jugement et à sa conduite des affaires, en tant que cela était compatible avec sa propre prérogative. En même temps, vis-à-vis tout au moins de ses collègues, les talents supérieurs et l'indomptable énergie de M. Pitt lui assuraient, sans discussion ni

(1) Russell, *Corresp. of Fox*, v. 2, p. 38.

mécontentement, dans les conseils du Cabinet, la suprématie qui, depuis lors, a toujours été le droit reconnu du premier ministre de la Couronne, et qui, sauf durant les courts ministères du duc de Portland (1807-1809) et de Lord Goderich (1827), est devenue de pratique habituelle.

Développement de l'office de premier ministre.

Le développement de l'office de premier ministre entre les mains d'hommes unissant aux plus hautes qualités d'hommes d'Etat une grande expérience des affaires et du Parlement — tels que sir Robert Walpole, les deux Petit, sir Robert Peel, lord Palmerston, Spencer Perceval et autres chefs de parti très habiles, quoique moins marquants — a beaucoup contribué au développement et au perfectionnement du gouvernement parlementaire lui-même. Par une gradation facile, l'autorité personnelle du souverain passa à l'arrière-plan et fut remplacée par la suprématie du premier ministre. Avant la fin du règne de George III, ce fut une règle générale que le premier ministre était personnellement choisi par la Couronne et que le souverain mettait en lui sa confiance constitutionnelle; au contraire, ses collègues du ministère étaient choisis par le premier lui-même, sous réserve, bien entendu, de l'approbation de la Couronne.

Utilité de l'office de premier ministre.

Si le développement des fonctions de premier ministre produisit cet effet sur la situation et l'autorité du souverain, son résultat, quant à la condition du Cabinet, n'a pas été moins important.

Dans une conversation qu'il eût à ce sujet avec lord Melbourne, en 1803, M. Pitt, qui, à cette époque, n'était plus en fonctions, insista « expressément et fortement », sur la nécessité absolue, pour la bonne conduite des affaires, d'avoir un ministre réel et avoué, possédant la principale influence dans le Conseil et la principale place dans la confiance du roi. « Sur ce point (affirma-t-il), il ne peut exister ni rivalité ni division de pouvoir. Le pouvoir doit résider dans la personne de celui que l'on appelle généralement le premier ministre, et ce ministre doit être celui qui est à la tête des finances. » Il savait, par sa propre expérience, que, nonobstant la vérité abstraite de cette proposition générale, elle n'est aucunement incompatible avec la plus cordiale entente ni avec un échange mutuel d'avis et de correspondance entre les diverses branches des départements exécutifs ; cependant, si on devait en venir malheureusement à une divergence d'opinion à laquelle aucune concession ne saurait remédier, il est certain que les sentiments du premier ministre devraient prévaloir et qu'il faudrait laisser les autres membres du ministère agir dans la circonstance selon leur conscience (1).

L'office de premier ministre, tel qu'il est actuellement exercé, est une preuve et un résultat de la nécessité, pour le système politique de l'Angleterre, de concentrer le pouvoir et la responsabilité entre les mains d'un seul homme jouissant à la fois de la confiance du souverain et de la nation, et duquel ces derniers sont

(1) Stanhope, *Life of Pitt*, v. 4, p. 24.

en droit d'attendre une politique précise et une administration vigoureuse. Néanmoins, chose étrange, cet office est encore inconnu, non seulement de la loi, mais aussi de la Constitution, et ainsi qu'il en fut fait la juste remarque au Parlement, en 1806, la Constitution anglaise « abhore l'idee d'un premier ministre » (1). Encore, en 1829, un homme d'Etat éminent (lord Landsdowne) faisait observer que « rien ne saurait être plus nuisible ou plus inconstitutionnel que de reconnaître dans un *Act* du Parlement l'existence d'un tel office » (2). Légalement et constitutionnellement, aucun conseiller privé ne possède, en cette qualité, une supériorité quelconque. Tous les conseillers sont également responsables pour les avis qu'ils pourraient donner à leur souverain ; et, dans les rares occasions où un Cabinet détermine sa conduite par le vote de ses membres, le vote du premier ministre ne compte pas plus que celui de ses collègues. Bien plus, huit membres du Cabinet, y compris cinq secrétaires d'Etat et quelques autres membres du gouvernement, ont officiellement préséance sur lui (3). Le premier ministre est simplement le membre du Cabinet auquel le souverain a jugé convenable de confier

Non reconnu par la constitution.

(1) *Parl. Deb.*, v. 6, p. 178, et remarques de sir Rob. Peel dans *Mir. of. Parl.*, 1829, p. 802 ; et *South Australia Leg. Coun. Jls*, 1872, p. 9.

(2) *Mir. of Parl.*, 1829, p. 1167 ; et voir discours de lord Holland, *Ib.*, p. 1164.

(3) M. Gladstone, *North Am. Rev.*, v. 127, p. 206. (Ceci, naturellement, n'a lieu que lorsque le premier ministre est un membre des Communes et a l'office de premier lord de la Trésorerie. — Walpole.)

la direction principale du gouvernement (1). Mais le choix d'un Premier, quelque nécessaire ou notoire qu'il soit, doit toujours être considéré comme une question d'entente privée, puisqu'il n'existe pas de nomination expresse d'un membre du ministère aux fonctions de Premier.

Le premier peut être membre de l'une ou l'autre Chambre.

Ce dernier peut être indifférement soit un pair, soit un membre des Communes. M. Canning était d'avis qu'un premier ministre devrait toujours appartenir à la Chambre des Communes. Sir Robert Pell, durant la plus grande partie de sa carrière, professa la même opinion ; mais sa longue expérience des affaires (1841 à 1845), l'amena à une conclusion différente et le porta à croire que si le Premier faisait partie de la Chambre des Lords, il échapperait à la fatigue et aux tracas qui rendent cet office, au sein des Communes, presqu'au-dessus des forces humaines (2). Pendant les cent trente et une années qui se sont écoulées depuis l'avènement de George III, l'office a, la moitié du temps environ, été tenu par des pairs.

Avec quoi cet office est-il ordinairement associé ?

Ordinairement, le premier ministre occupait l'office du premier lord de la Trésorerie ou celui de chancelier de l'Echiquier. Il est vrai que lord Chatham ne remplit jamais aucune de ces charges ; tant qu'il fut M. Pitt, et au temps de sa suprématie reconnue dans le cabinet (de 1757 à 1761), il fut secrétaire d'Etat.

(1) Voir *Corresp. Will. IV, vith Earl Grey*, v. 1, pp. 9, 117.
(2) Martin, *Pr. Consort*, v. 1. pp. 266,

Plus tard, quand il forma un nouveau ministère en 1766, et qu'il fut devenu lord Chatham, il occupa l'office de Lord du sceau privé. De même, de septembre 1761 à mai 1762, lord Bute fut Premier, occupant en même temps l'office de secrétaire d'Etat. Depuis lors, jusqu'à la formation du premier ministère de lord Salisbury, la position de premier ministre de la couronne fut invariablement liée à l'office de premier lord de la Trésorerie.

La Couronne choisit le premier qui recommande ses collègues.

Le choix des conseillers de la Couronne est une partie de la prérogative royale qui doit être exercée par le souverain lui-même. C'est peut être le seul acte de royauté qui, sous la constitution actuelle du Royaume-Uni, puisse être accompli par la seule volonté et le bon plaisir du souverain. Mais, conformément à l'usage moderne, le Premier seul est directement choisi par la Couronne. Il est solennellement et spécialement le ministre du roi ; celui en qui, constitutionnellement, la Couronne place sa confiance, mais « il se trouve entre ses collègues et le souverain, et est tenu à agir loyalement envers chacun » (1). En conséquence, il lui est concédé le privilège de choisir ses propres collègues ; sauf à soumettre ce choix à l'approbation du souverain.

La liste des personnes choisies pour composer le nouveau ministère, et qui consentent à en faire partie, est soumise au roi qui l'approuve ou la désapprouve, en totalité ou en partie ; son droit va même jusqu'à ex-

(1) Gladstone, *Gleanings*, v. 1, p. 242.

clure ceux contre lesquels il a à formuler des objections personnelles (1). Et quand une vacance se produit dans un ministère, le Premier a le privilège de recommander celui qu'il a choisi lui-même pour remplir ce poste. Si ses collègues n'approuvent point le choix qu'il a fait, ils devront ou se soumettre ou se démettre (2). De même qu'il appartient au Premier de recommander ses collègues en charge, lors de leur nomination, il est aussi pleinement autorisé dans la suite à recommander à la Couronne tel changement ou déplacement qui lui semblerait convenable (3).

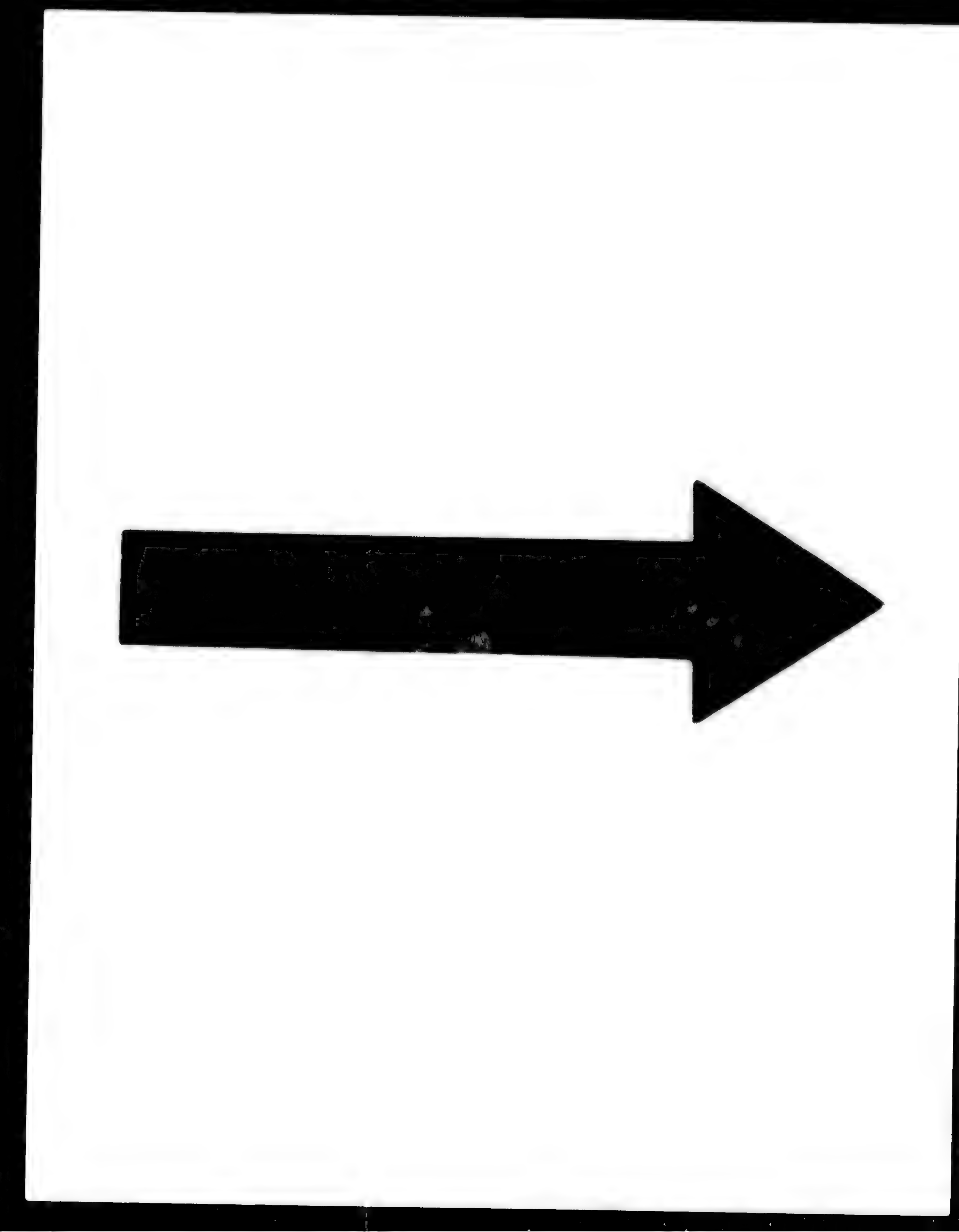
Cependant, en formant un ministère, le premier ministre ne peut être considéré comme tout à fait libre pour le choix de ses collègues ; il est obligé en effet de les prendre parmi les hommes les plus éminents, les plus capables de son parti, parmi ceux qui semblent le mieux en mesure d'inspirer confiance au Parlement. On a justement observé, que si la situation de la plupart des membres du Parlement les empêche d'être appelés à faire partie du Cabinet, au contraire la situation de quelques-uns leur y assure une place. Entre la liste de ceux qu'il doit nécessairement prendre, et la liste de ceux qu'il ne peut pas prendre, la liberté de choisir que possède un premier ministre, pour la formation de son Cabinet,

Choix des hommes appelés à former un ministère.

(1) Voir Gladstone, *Gleanings*, p. 332. (Le droit d'exclusion de la Couronne est subordonné, naturellement, à une entente avec le premier ministre. En toutes choses la Couronne est contrainte d'accepter les avis du ministère, sinon elle doit chercher un autre ministre. *Walpole*).

(2) Stanhoppe, *Life of Pitt*, v. 4, p. 288.

(3) Ashley, *Life of Palmerston*, v. 2, p. 330.



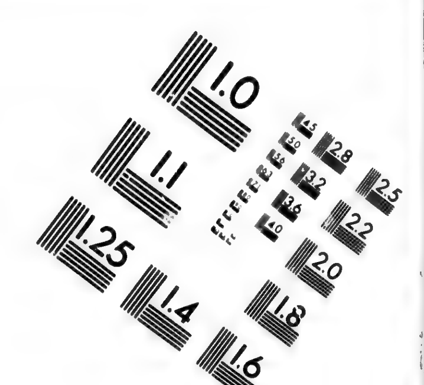
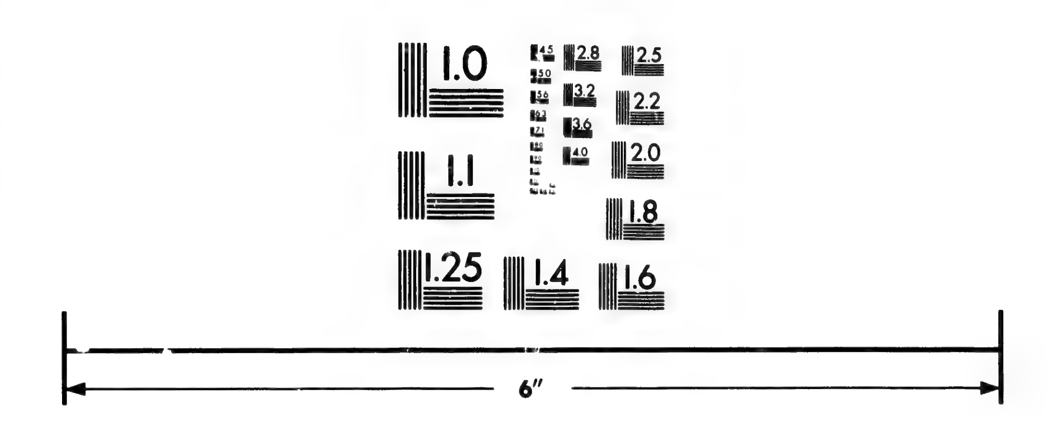
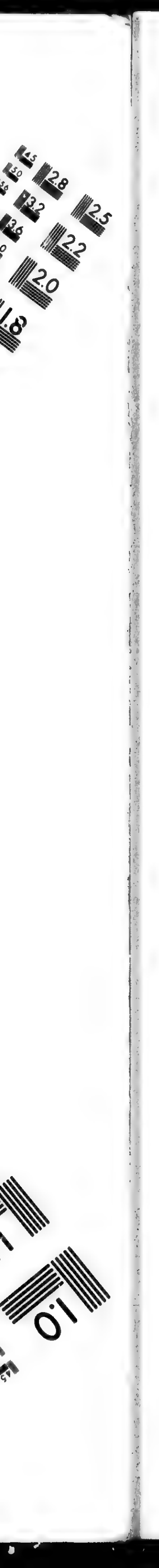


IMAGE EVALUATION TEST TARGET (MT-3)




2.8
2.5
3.2
2.2
2.0
1.8
1.0

n'est pas très grande ; elle existe plutôt pour la répartition des ministères que pour le choix des ministres du Cabinet. Le Parlement et la nation ont à peu près décidé qui devra occuper les premières places ; mais ils n'ont pas spécifié avec le même soin quel homme devra occuper telle ou telle place » (1).

Stipulations et conditions.

Lorsque des négociations sont ouvertes entre le souverain et l'homme d'Etat auquel il désire confier la direction des affaires publiques, ces négociations sont naturellement l'objet de stipulations et de conditions mutuelles. D'une part, le souverain peut exposer la politique qui, à son avis, doit être poursuivie dans l'intérêt du pays ; d'autre part les hommes d'État invités à accepter un ministère dans ces conditions devront considérer si leurs convictions personnelles, les obligations contractées envers leur parti, et l'assurance d'être soutenus par le Parlement leur permettent de suivre cette politique. D'autre part aussi, un ministère, en arrivant au pouvoir, a le droit de demander au roi, comme condition de son acceptation, toutes les assurances qui ne sont point incompatibles avec l'indépendance de la Couronne ou avec le légitime exercice de la prérogative royale. Mais un ministère n'a pas le droit de lier, soit le souverain soit lui-même, par des engagements pris en vue d'hypothèses à venir ; ni d'anticiper sur leurs propres conseils en vue d'éventualités qui pourraient se produire dans la suite (2).

(1) Bagehot, *Eng. Const.* p. 13.
(2) Voir la conduite de Pulteney, quand George II, après la

Le Cabinet se compose de la partie la plus éminente du ministère, mais le nombre de ses membres est variable et indéfini ; c'est, en effet, à l'homme d'Etat chargé de la formation d'un ministère de déterminer, avec le consentement du souverain, le nombre des ministres qui auront un siège au Cabinet (1).

Nombre des membres du Cabinet.

Le premier ministère de George Ier était composé de huit membres, parmi lesquels cinq ou six seulement siégeaient régulièrement ; les autres résidaient à l'étranger ou n'étaient point convoqués à assister à chaque réunion du Conseil (2). Le premier cabinet de

retraite de Sir Robert Walpole, lui offrit tout pouvoir pour former son ministère, à la condition qu'il s'engageât à empêcher Sir Robert d'être poursuivi (Mahon, *Hist. of Eng.* v. 3, pp. 162-165). En 1779, pendant les progrès de la guerre d'Amérique, George III déclara qu'il attendait de tous ses nouveaux ministres la déclaration écrite qu'ils persévéraient dans la lutte et ne consentiraient jamais à l'indépendance américaine. (May, *Const. Hist.*, v. 1, p. 42). Mais, en 1782, la Chambre des Communes exprima une répugnance si marquée pour la continuation de la guerre que le roi fut obligé de se décider à l'abandonner (*Ib.* p. 48). En 1807, après la retraite du ministère Grenville, des résolutions furent soumises aux deux Chambres, déclarant « qu'il était contraire aux premiers devoirs des serviteurs, jouissant de la confiance de la Couronne, de s'engager, par des promesses expresses ou implicites, à offrir au roi tel avis que le cours des événements pourrait rendre nécessaire au bien et à la sécurité d'une partie quelconque de l'empire ». La doctrine que renfermait cette résolution rencontra peu d'opposition dans les deux Chambres, bien que, par raison de convenance et pour éviter un conflit avec le nouveau ministère, il fut convenu qu'aucun vote direct n'aurait lieu à ce sujet.

(1) Yonge, *Life of Liverpool*, v. 3, pp. 210-212 ; Rep. Comᵉ. on Official Sal., *Com. Pap.*, 1850, v. 15 ; Evid., 1411.

(2) Mahon, *Hist. of Eng.*, v. 1, p. 153.

George III (en 1760) se composait de quatorze membres, dont huit ducs, cinq comtes et un seul membre des Communes (1). En 1770, lors de la formation de son premier ministère, Lord North n'introduisit que sept personnes au Cabinet. Celui de Lord Rockingham, en 1782, comprenait seulement neuf ou dix personnes ; celui de Lord Shelburne, l'année suivante, onze (2). En 1783, le Cabinet de M. Pitt fut limité à sept membres, faisant tous partie, à l'exception de Pitt lui-même, de la Chambre des Lords (3).

Après la mort de M. Pitt, l'usage admit que le Cabinet se composât de dix à seize membres. Ce nombre est « aussi étendu qu'il doit l'être, et il semble être généralement adopté comme tel par les deux partis. Il existe des raisons générales, et spéciales, qui rendent très peu désirable l'augmentation du nombre des membres du Cabinet » (4). De fait, en 1835, Sir Robert Peel exprima l'opinion, « que le gouvernement exécutif de ce pays serait infiniment mieux conduit par un Cabinet composé de neuf membres seulement, au lieu de treize ou quatorze » (5). En formant son ministère en 1874, M. Disraéli limita le Cabinet à douze membres, restriction qui fut généralement approuvée (6). Ce ne fut pas avant 1878 que, par l'intro-

(1) Jesse, *Life of Geo. III*, v. 1, p. 59.
(2) Œuvres de Bentham, v. 9, p. 218 *n*.
(3) Stanhope, *Pitt*, v. 1, pp. 71,165.
(4) Lord Granville, Rep. Com[e]. sur l'Education, *Com. Pap.*, 1865, v. 6 ; Evid., 1883.
(5) *Mir. of Parl.*, 1835, p. 1797.
(6) Lord Granville, *Hans. D.*, v. 219, p. 694 ; M. Forster, *Ib.*, p. 1609 ; M. Gladstone, *Ib.*, v. 280, p. 1954.

duction de Lord Sandon (vice-président du conseil privé) au Cabinet, le nombre fut porté à treize (1).

Voici les officiers d'Etat qui, d'après l'usage moderne, font toujours partie du Cabinet : le premier lord de la Trésorerie, le chancelier de l'Echiquier, les principaux secrétaires d'Etat, actuellement au nombre de cinq, le premier lord de l'Amirauté et le lord Haut-Chancelier (2). Mais on a également l'habitude d'appeler au Cabinet le lord président du Conseil et le lord du Sceau privé. Plusieurs autres ministères ont ordinairement des sièges au Cabinet : leur nombre n'est jamais inférieur à trois ; rarement il est supérieur à sept ou huit, en outre des personnages énumérés plus haut. Ils sont choisis parmi ceux des principaux officiers d'Etat et chefs de départements possédant des sièges au Parlement, dont le rang, les talents, la réputation et l'influence politique, semblent faire d'eux de puissants auxiliaires, ou parmi ceux dont les services rendus à leur parti, quand ils étaient dans l'opposition, paraissent leur avoir donné les droits les plus sérieux à cette distinction.

On a justement remarqué qu'il est de la plus haute importance de choisir des hommes recherchant le bien public plutôt que leur avantage personnel, suffisamment indépendants dans leurs jugements pour proposer ou suivre une ligne politique de progrès, et suffisamment indépendants de caractère pour résister aux

(1) *Fort. Rev.*, v. 24. N. S., p. 265.
(2) Rep. on Off. Sal., *Com. Pap.*, 1850, v. 15 ; Evid., 325 (Opinion de Sir Robert Peel).

exigences du roi ou aux impulsions du peuple quand elles ne s'accordent pas avec les intérêts permanents de l'Etat (1).

Siège au Cabinet sans office.

Il arrivera parfois que des hommes d'Etat, pleins de valeur et d'expérience, soient admis à siéger au Cabinet, sans qu'ils aient à prendre les soins et la responsabilité d'un office départemental. Cet usage remonte au règne de Charles Ier ; à cette époque, nous voyons Hyde, plus tard Lord Charendon, membre du « Cabinet intérieur » du roi, sans office (2). Nous lisons qu'en 1757, l'ex-chancelier Hardwicke (3), et, en 1770, le général Conway (4), furent tous deux membres du Cabinet sans office ; de même Lord Camden en 1798 (5).

Le fait s'est souvent répété ces derniers temps. En 1807, Lord Fitzwilliam conserva son siège au Cabinet sous le ministère Grenville, après avoir renoncé à la charge de président du Conseil (6). En 1820, le nom de Lord Mulgrave se trouve sur la liste des membres du Cabinet donnée par *Annual Register*, mais sans office. En diverses occasions, le duc de Wellington fut, plusieurs années avant sa mort, membre du Cabinet, sans office. De même, le marquis de Landsdowne et Lord John Russell en 1854. En outre, les

(1) *Ed. Rev*, v. 108, p. 285.
(2) Campbell, *Chan.*, v. 3, p. 152.
(3) *Ib.*, v. 5, p. 143.
(4) Donne, *Corresp. George III*, v. 1, p. 12 *n*.
(5) *Life of Lord Minto*, v. 3, p. 8.
(6) Bulwer, *Palmerston*, v. 1, p. 37.

Lords Sidmouth et Harrowby restèrent membres du Cabinet après avoir abandonné leurs charges : le premier, pendant les deux années qui suivirent sa démission du poste de secrétaire de l'Intérieur en 1822, et jusqu'à la fin de sa carrière publique, le second, pendant une courte période après sa retraite en 1827 (1).

Aucune règle constitutionnelle ne se trouve violée par cet usage. Le roi, dans l'exercice de sa prérogative indiscutable, peut appeler qui il veut au Conseil privé, et tout membre de ce corps peut être appelé à un siège au Cabinet. Mais, tandis que les principaux fonctionnaires exécutifs de l'Etat font nécessairement partie du Conseil de cabinet, ce serait limiter illégalement le choix du souverain que de prétendre que seuls les hommes qui peuvent et veulent être chargés d'un département exécutif, auront droit d'y siéger. Le choix du souverain ne devrait être restreint qu'en ce qui concerne les personnes tenant des charges constitutionnellement incompatibles avec la position de conseiller responsable de la Couronne, ou qui ne possèdent pas et ne peuvent acquérir un siège au Parlement.

Il est vrai que la nomination d'un membre de la Chambre des Communes appelé à siéger au Cabinet sans office, a soulevé de plus grandes objections que celle d'un pair. Car l'esprit du *statute* de la reine Anne semble exiger que tous les membres, acceptant

(1) Haydn, *Book of Dig.*, pp. 88, 96. Pellew, *Life of Sidmouth*, v. 3, p. 396.

des fonctions ministérielles, se représentent devant leurs électeurs pour obtenir la confirmation de leur mandat (1). Mais la lettre de la loi s'applique sans équivoque aux seuls membres ayant accepté des fonctions rétribuées, et les exemples, mentionnés plus haut, du général Conway et de Lord John Russell, suffisent à prouver que la Chambre des Communes n'eut pas l'intention d'exiger une plus stricte interprétation à cet égard (2).

Il est possible qu'autrefois, lorsque les membres qui composaient les Cabinets n'étaient généralement connus que par les charges qu'ils occupaient, un tel usage ait pu donner naissance à des abus; mais, de nos jours, il existe une garantie suffisante dans la notoriété publique qui s'attache à la personne de chaque ministre de Cabinet, et dans le fait qu'il est nommé, non pas seulement pour présider à un département exécutif particulier, mais principalement pour être un porte-paroles et un champion du gouvernement dans l'une ou l'autre des deux Chambres du Parlement. Et, si les circonstances exigeaient une mesure semblable, il serait strictement constitutionnel pour le Parlement de s'adresser à la Couronne pour la destitution d'une personne déterminée de la liste du Conseil privé, qu'il fut on non fonctionnaire, tout comme c'est le droit des

(1) Voir M. Walpole dans *Hans. D.*, v. 130, p. 383.

(2) Lord John Russell accepta un office pour un court espace de temps, afin de pouvoir quitter son siège et se soumettre à la réélection. Mais Lord J. Russell était dans un cas exceptionnel; il n'était pas seulement membre du Cabinet, mais aussi *leader* de la Chambre des Communes (Walpole).

assemblées de demander le renvoi d'un ministère lorsqu'il a perdu la confiance du Parlement (1).

Qui ne doit point faire partie du Cabinet.

Outre les officiers de l'Etat sus mentionnés et qui composent actuellement le Conseil de cabinet, il y avait autrefois deux ou trois fonctionnaires qui faisaient occasionnellement partie du Cabinet; mais, depuis lors, on a cessé de les considérer comme pouvant être appelés à cette position. L'exemple le plus important est celui du Lord chief Justice de la Cour du Banc du roi (2).

Officiers judiciaires.

(1) Voir le cas de Lord Melville, en 1805, *Parl. Deb.*, v. 4, pp. 335, 344-355 : Stanhope, *Life of Pitt*, v. 4, pp. 283, 294.

(2) Lord Hardwicke, en 1737, pendant qu'il était Chief Justice à la Cour du Banc du Roi, fut nommé lord chancelier avec un siège au cabinet; toutefois, il garda ses fonctions de chief justice pendant près de quatre mois encore (Harris, *Life of Hardwicke*, v. 1, p. 358). Plus tard, Lord Mansfield siégea plusieurs années au cabinet, alors qu'il était lord chief justice. En 1806, le premier ministre, Lord Grenville, nomma Lord Ellenborough, alors chief justice du Banc du Roi, lord-président du conseil, avec un siège au cabinet. Peu après, le 3 mars, une résolution fut proposée à la Chambre des Lords, déclarant qu'il était tout à fait inconvenant et de nature à affaiblir l'administration de la justice, de nommer, à un comité ou à une assemblée du conseil privé, un des juges aux cours de justice de Sa Majesté. Le même jour, trois résolutions furent proposées à la Chambre des Communes. Il y était exposé qu'il fallait « absolument que les fonctions de ministre d'Etat, en tant que conseiller confidentiel des mesures exécutives du gouvernement, fussent distinctes et séparées de celles de juge près des tribunaux ordinaires » ; et que la nomination du lord chief justice à cette situation était « particulièrement peu convenable et malhabile, puisque c'était l'exposer à la suspicion, discréditer l'indépendance et l'impartialité du caractère judiciaire et ren-

Sur la liste des ministres de cabinet pendant le ministère de sir Robert Walpole, on trouve l'archevêque de Canterbury, mais non en tant que membre du « Conseil intérieur » (1). Les mémoires des contemporains le représentent à cette époque comme prenant une part active à la politique et conférant avec ses collègues sur les affaires d'Etat (2). Mais nous pouvons affirmer, avec certitude que, de nos jours, pareille nomination n'aurait plus lieu, non seulement à cause du changement survenu dans les rapports de l'Eglise établie et de l'Etat, à la suite de l'Act d'émancipation des catholiques romains et de l'abolition des incapacités civiles des non-conformistes, mais à cause du changement qui s'est produit dans l'opinion publique sur la participation active des membres du clergé dans les affaires politiques (3).

L'archevêque de Canterbury.

dre moins satisfaisante, sinon moins pure, l'administration de la justice publique ». Ces résolutions furent rejétées à l'unanimité par les Lords, et à une grande majorité par les Communes. Fortifié par la décision du Parlement en sa faveur, Lord Ellenborough conserva un certain temps son siège au conseil : mais avant la fin de l'année eut lieu un changement de ministère qui l'obligea à l'abandonner. L'opinion mûrie et bien nette du Parlement, sur cette question, peut se résumer par le débat qui eut lieu à la Chambre des Lords le 7 juillet 1837, sur le *Lords Justice Bill*, et au cours duquel 'union des fonctions politiques avec les offices judiciaires permanents fut unanimement désapprouvée par les plus hautes autorités légales et constitutionnelles.

(1) Haydn, *Book of Dig.*, p. 92.

(2) Harris, *Life of Hardwicke*, v. 1, p. 383 ; v. 3, p. 453.

(3) Voir les Saints Ordres entraînant l'incapacité de siéger à la Chambre des Communes ou au barreau (*Law. Mag.*, N. S. v. 13, p. 1 ; *Hans. D.*, v. 195, p. 1466 ; v. 196, p. 746.

La charge de commandant en chef est une de celles qui, lorsqu'elle fut entre les mains du duc de Wellington, fut associée à un siège au Cabinet aussi longtemps que les amis politiques du duc conservèrent le pouvoir. Plus tard, lorsqu'un ministère Whig arriva aux affaires, le duc conserva sa charge, mais celle-ci perdit tout caractère politique, et c'est ce dernier caractère qu'elle n'a cessé d'avoir depuis lors. La charge de Maître général de l'artillerie, abolie en 1853, était de haute dignité et de grande importance. Jusqu'en 1821, le Maître général était invariablement membre du Cabinet, et son devoir particulier était de donner au gouvernement conseil et assistance, au moyen de rapports et d'avis sur des détails militaires connexes aux questions proposées à son examen (1).

Commandant en chef.

Après avoir étudié l'origine et la composition du Conseil de cabinet, et considéré brièvement les diverses questions accessoires qui y sont connexes, il nous reste à dire quels sont les appointements et autres émoluments attribués aux charges remplies par les principaux membres de l'administration.

Emoluments des ministres.

Les grands offices de l'Etat étaient autrefois bien plus lucratifs qu'ils ne le sont aujourd'hui. Il existait de nombreux moyens, tels que la possession de sinécures, de survivances ou d'indemnités (*fees*) et d'allocations, grâce auxquels on pouvait augmenter le casuel des offices. Mais tous ont été abolis avec le progrès des réformes d'économie.

(1) Clode, *Mil. Forces*, v. 2, pp. 206, 242, 767.

Jusque vers 1825, une allocation était accordée au premier ministre et à chacun des secrétaires d'Etat, comme frais d'installation, lorsqu'ils acceptaient une charge pour la première fois. Elle était prélevée sur la liste civile ; mais, depuis lors, elle a été supprimée en même temps que toutes les indemnités et largesses de toutes sortes (1).

Depuis 1830, les appointements d'un premier ministre, du chancelier de l'Echiquier et des principaux secrétaires d'Etat ont été respectivement fixés à £ 5.000 par an ; le premier lord de l'Amirauté touche £ 4.500. ; les autres chefs des départements administratifs ont généralement £ 2.000 par an. Cette réduction eut lieu à l'instigation des ministres eux-mêmes.

Immédiatement après l'arrivée au pouvoir du ministère Grey, les ministres soumirent le montant de leurs appointements respectifs à l'examen d'un comité de la Chambre des Lords et acceptèrent les réductions qui furent proposées par le comité (2). Ces appointements sont chaque année soumis à la révision du Parlement, puisqu'ils sont compris dans les *estimates*, et font l'objet d'une ouverture de crédits. En 1850, les appointements officiels furent de nouveau soumis à l'examen d'un comité de la Chambre des Communes ; mais le comité fut d'avis qu'à quelques exceptions près, les appointements des principaux services administratifs, avaient,

(1) Rep. on official Sal. *Com. Pap.*, 1850, v. 15 ; Evid, 271 272.
(2) *Mir. of Parl.* 1833, p. 617.

en 1831, été fixés au tarif le moins élevé qui soit compatible avec les exigences du service public (1).

La plupart des principaux hommes d'Etat d'alors furent entendus par le comité de 1850, et ils émirent la même opinion, déclarant, en ce qui concerne les fonctions auxquelles sont attachés des appointements annuels de £ 2.000 seulement, que cette somme ne défrayait pas suffisamment ceux qui acceptaient ces charges et n'offrait aux politiciens aucun avantage pécuniaire qui les leur fît accepter (2). Sans proposer une augmentation des appointements actuels, il fut néanmoins déclaré, relativement à leur taux, que l'intérêt général exige que des hommes de talent, mais peu fortunés, puissent accepter des fonctions publiques, sans se trouver placés dans une situation embarrassante vis-à-vis de ceux de leurs collègues mieux doués sous le rapport de la fortune. C'est un fait bien connu que les plus éminents hommes d'Etat du sciècle dernier ne possédaient que de très modestes revenus ; tels, par exemple, les deux Pitt, Fox, Burke, Canning et Huskisson (3).

Nécessité d'allouer aux ministres des appointements convenables.

Dans sa déposition devant le comité, Sir Robert Peel, cita, avec l'assentiment général, l'opinion émise à ce sujet par Edmond Burke. « Ce qui est juste rétribution

(1) Rep. on Official Sal. *Com. Pap.* 1850, v. 15, p. v. ; May. *Const. Hist.*, v. 2, p. 589 ; et voir un article sur les émoluments des ministres de la couronne dans *Journal of State Soc.* v. 20, p. 102.
(2) Rep. on Official Sal. *Com. Pap.* 1850, v. 15 ; Evid. 91.
(3) Rep. on Official Sal. *Com. Pap.* 1850, v 15 ; Evid. 260 261.

pour une sorte de travail est plein d'encouragement pour d'autres ; beaucoup des hauts fonctionnaires ont fort à faire et ont de grandes dépenses de représentation ; ainsi, un Secrétaire d'Etat ne doit point paraître mesquin aux yeux des ministres des autres nations, et nos ministres à l'étranger ne doivent point s'attirer le dédain dans les cours où ils résident. Dans toutes les fonctions officielles, une grande négligence des détails domestiques est presque de rigueur ; une personne ayant de hautes fonctions peut rarement s'occuper de son intérieur. S'il veille à ce que l'Etat n'éprouve aucun préjudice, il faut que l'Etat veille à son tour à ce que les affaires personnelles de son représentant en éprouvent le moins possible. Je vais même jusqu'à affirmer, que, si des hommes étaient disposés à remplir de telles fonctions sans toucher d'émoluments, la chose ne devrait point leur être permise. Un service ordinaire peut être assuré par des motifs d'intégrité ordinaire ; mais je n'hésite point à dire que l'Etat qui place ses assises sur des vertus rares et héroïques doit s'attendre à trouver à son sommet le dérèglement et la vile corruption. Un bénéfice juste et honorable est la meilleure sauvegarde contre l'avarice et la rapacité ; de même qu'en toutes choses, un bien-être légime et régulier est la meilleure sauvegarde contre la débauche et les excès » (1).

Opinion de Burke en ce qui concerne les appointements.

En plus de leurs émoluments, certains ministres ont droit à une résidence officielle. Ce privilège était au-

(1) Evid., 328.

Résidence officielle.

trefois accordé à un grand nombre de personnes faisant partie du service public, sans motif suffisamment justifié (1), Mais, à la suite d'une enquête faite à ce sujet par la Chambre des Communes, en 1834 (2), ce privilège fut plus tard limité, en ce qui concerne du moins les ministres, au premier lord de la Trésorerie, au chancelier de l'Echiquier, au premier lord de l'Amirauté, au Secrétaire et à deux ou trois d'entre les plus jeunes lords de l'Amirauté (3).

Au Secrétaire des affaires étrangères était autrefois alloué une résidence, s'il le désirait ; mais aucun n'a usé de ce droit, depuis M. Canning (4). En fait, les services de l'ancien Ministère des affaires étrangères, étaient si nombreux que le bâtiment entier était occupé (5). Dans le nouveau Palais on n'a pas prévu de résidence pour le Secrétaire des affaires étrangères ; mais l'édifice renferme des salons de réception à l'usage de ce fonctionnaire ou d'autres ministres (6).

La raison pour laquelle il n'a pas été pourvu à la résidence du Secrétaire de l'Intérieur et des autres chefs responsables d'importants départements administratifs, n'est pas une question de principe ; la vérité c'est que l'on ne pût trouver assez de bâtiments convenablement disposés pour loger un plus grand nombre de ministres (7).

(1) *Com. Pap.* 1831-2, v. 26, p. 551.
(2) *Ib.* 1834, v. 11, pp. 449, 453.
(3) Rep. on Official Sal. *Com Pap.* 1850, v. 15 ; Evid. 87.
(4) *Ib.*, 76, 248.
(5) *Ib.*, 2889.
(6) *Hans. D.*, v. 171, p. 374.
(7) Rep. on Official Sal. *Com. Pap.* 1850, v. 15 ; Evid. 75.

Un Act de 1834, amendé en 1869, prescrit l'octroi de pensions aux ministres qui se retirent ; elles varient entre 1000 et 2000 par an selon l'importance des fonctions. Cependant le *statute* ne confère pas de droit absolu à une pension. Il donne seulement au premier ministre le droit d'en accorder à sa discrétion et sous la propre responsabilité.

Pensions aux ministres

Pour prétendre à une pension politique, il faut que le titulaire ait été au service de la Couronne pendant au moins quatre ans, et qu'il déclare que ses revenus personnels sont insuffisants pour lui permettre de soutenir son rang dans le monde. De plus il ne peut exister à la fois qu'un nombre limité de ces pensions. La durée du service exigé pour y avoir droit ne doit pas nécessairement être ininterrompu, le temps réglementaire peut avoir été fractionné, et les services peuvent avoir été rendus dans des offices différents pendant la carrière publique du ministre (1).

(1) Rep. on Official Sal. *Com. Pap.* 1850. v. 15 : Evid. 104, 105 ; 4 et 5 Will. IV. c. 24 ; 32 et 33 Vict. c. 60 ; *Hans. D.*, v. 196, p. 874 ; v. 197, p. 537 ; *Com. Pap.* 1869, v. 34, p. 355.

FIN DU PREMIER VOLUME.

Imprimerie Parisienne, L. Barnéoud & Cie.

ctroi de
varient
es fonc-
t absolu
au pre-
r à sa

ut que
pendant
evenus
de sou-
exister
durée
cessai-
re peut
oir été
arrière

id. 104,
. *D.*, v.
55.